

**VIRANOMAISEN SISÄISEN TYÖSKENTELYN ASIAKIRJAT:
VIRANOMAISESSA TYÖSKENTELEVIENTEN MIELIPITEENVAPAUS
JULKISUUSPERIAATTEEN RISTITULESSA**

Jukka Kajala

013513034

Maisterintutkielma

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Oikeustieteen maisteri	
Tekijä – Författare – Author Jukka Aleksi Kajala			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat: viranomaisessa työskentelevien mielipiteenvapaus julkisuusperiaatteen ristitulella			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Hallinto-oikeus			
Työn laji – Arbetets art – Level Maisterintutkielma		Aika – Datum – Month and year Syyskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 87
<p>Tiivistelmä – Referat – Abstract</p> <p>Julkisuusperiaate yhtenä keskeisimpänä hallinto-oikeudellisenä oikeusperiaatteena ohjaa yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja siihen liittyvistä viranomaisten asiakirjoista. Julkisuusperiaate muodostaa pääsäännöksi tällaisen tiedon julkisuuden, josta voidaan poiketa ainoastaan lakisääteisesti. Julkisuusperiaatetta koskevassa yleislaissamme, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, JulKL), viranomaisen asiakirja muodostuu keskeiseksi lain soveltamisalaa määrittäväksi säännökseksi. JulKL 5 § 4 momentin nojalla viranomaisen asiakirjan käsitteen ja näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat, mikäli ne eivät sisällä tietoja, jotka arkistolainsäädännön nojalla on liitettävä arkistoon.</p> <p>Julkisuusperiaatteen keskeisin käytännön sovellutus hallinnon toiminnossa on viranomaisen asiakirjaan kohdistuva tietopyyntö. Tietopyyntöjen ratkaisemiset ovat hallinnon jokapäiväistä toimintaa, minkä johdosta JulKL:a säädettäessä lain sääntelytekniikaksi muotoutui erittelevä, yksityiskohtainen ja kasuistinen sääntely. Tällainen sääntelytekniikka on pragmaattista ja helposti sovellettavaa myös virkamiehille, jotka eivät ole suorittaneet juridista koulutusta. Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeva sääntely on kuitenkin verrattuna lain yleiseen sääntelyilmeeseen vaikeaselkoinen, abstrakti ja tulkinnanvarainen, mikä asettaa haasteita JulKL:n pragmaattisten tavoitteiden saavuttamiseksi.</p> <p>JulKL:n valmistelussa lainsäätäjät tukeutuu lain esitöissä vahvasti ruotsalaiseen julkisuuslainsäädäntöön ja sen käyttämään systematiikkaan. Ruotsalaista lainsäädäntöä ei kuitenkaan lain esitöissä enemmälti avata. Tutkielmassa kuvataan ruotsalaista valmisteluasiakirjoja koskevaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Työssä tarkastellaan Ruotsin perustuslain tasosta säädöstä painovapausasetusta, mistä löytyvät JulKL 5 §:ää vastaavat asiakirjan määritelmää koskevat säännökset. Ruotsalainen asiakirjaa koskeva sääntely rakentuu samantyyppiseen perusasetelmaan JulKL:n systematiikan kanssa. Poikkeuksen tästä muodostaa terminologiset erot, ruotsalainen terminologia vastaa JulKL:ia edeltäneen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) terminologiaa. Ruotsissa sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskien on oikeuskirjallisuudessa kehittyneet sekä yksityiskohtaisempia että esimerkiksi asiakirjan julkaisusitua koskien merkittävästi poikkeavampia doktriineja.</p> <p>JulKL 5.4 §:n säännös on analysoitavissa kolmeen yleisemmän tason kokonaisuuteen, joita tutkielmassa käytetyssä analyysissä kutsutaan asiakirjatasoksi ja tietotasoksi. Asiakirjatason kysymykset liittyvät ensinnäkin lainkohdassa tarkoitettujen asiakirjan käyttö-tarkoitukseen sisäisen työskentelyn välineenä, minkä pohjalta voidaan hahmottaa lainkohdan asiallinen soveltamisala. Toiseksi asiakirjatasolla ratkaistaan lainkohdan henkilöllinen soveltamisala, eli minkä tahojen välistä lainkohdassa tarkoitettu sisäinen työskentely voi olla. Lainkohdan tietotaso koskee sisäisen työskentelyn asiakirjan tietosisältöä, joka ratkaisee asiakirjan arkistoinnin arkistolainsäädännön nojalla. Asiakirjaan kohdistuvasta arkistointivaltavasta riippuen asiakirja voidaan JulKL 5.4 §:n nojalla viranomaisen määräyksestä julistaa myös luvanvaraisesti annettavaksi. Lisäksi JulKL 5.4 §:llä on temaattinen ja säännöshistoriallinen yhteys JulKL 5.3 § 2 kohdan säännökseen, jossa säädetään viranomaisen muistiinpanoasiakirjojen luonteesta viranomaisen asiakirjana ja näin ollen ollen JulKL:n soveltamisesta niihin.</p> <p>Asiakirjajulkisuutta koskevat lainkäyttöasiat ovat hallintolainkäyttöä. Ylintä hallintolainkäyttöä maassamme käyttää korkein hallinto-oikeus (KHO), jonka antamilla ratkaisilla on oikeuslähdeopillista painoarvoa oikeuskäytäntöä yhtenäistävien ennakkopäätösten muodossa. JulKL 5.4 §:ää koskevia ennakkopäätöksiä on JulKL:n voimassaolon ajalta kertynyt kymmeniä. JulKL 5.4 §:ää koskevan analyysin perusteella KHO:n tekemiä tulkintakannanottoja voidaan yhdistää analyysin perusteella hahmottuneisiin tulkintaongelmiin. Lukuisiin kysymyksiin on löydetty KHO:n ratkaisukäytännössä selviä ohjaavia kannanottoja.</p> <p>Yhdeksi keskeisimmäksi ongelmaksi on muodostunut sisäisen työskentelyn asiakirjojen asiallinen soveltamisala ja varsinkin sisäisen työskentelyn käsite. Lakitekstissä sisäisen työskentelyn määrittelyssä on käytetty joustavaa sananmuotoa, mikä hämärtää sisäisen työskentelyn käsitteen hahmottamista. Rajatapauksissa KHO on soveltanut JulKL 5.4 §:n säännöstä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan hengessä suppeasti siten, että lainkohdan tulkinnan kannalta ongelmallisia työhyvinvointiselvityksiä on tullut katsoa viranomaisen asiakirjoiksi niiden julkisuusperiaatteen kannalta keskeisen roolin vuoksi. Varsinkin tapauksessa KHO:2015:171 KHO tukeutui ratkaisun perusteluissaan vahvasti JulKL:n ja julkisuusperiaatteen tarkoitukseen, ja KHO:n käyttämää tulkintaa voidaan tulkintateoreettisista lähtökohdista kuvata jopa teleologiseksi.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords julkisuusperiaate, asiakirjajulkisuus, viranomaisen asiakirja, sisäisen työskentelyn asiakirja, valmistelujulkisuus, julkinen valta			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Professori Leena Halila			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman tausta ja kohde.....	1
1.2 Tutkimuskysymys, tutkimusmetodi ja rajaukset.....	5
1.3 Tutkielman rakenne ja lähteiden kuvaus	10
2 Sääntely-ympäristö.....	12
2.1 Julkisuusperiaate asiakirjajulkisuuden taustavoimana	12
2.2 Julkisuusperiaatteen kotimainen historia.....	17
2.3 Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat JulkL:ssa	20
2.3.1 Sisäisen työskentelyn asiakirjat JulkL 5 §:n kokonaisuudessa	20
2.3.2 Sisäisen työskentelyn asiakirjoihin liittyvistä sääntelytavoitteista.....	29
2.3.3 Sisäisen työskentelyn asiakirjoista Ruotsin lainsäädännössä.....	34
3 Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat	40
3.1 Analyysin lähtökohdat ja taustoja	40
3.2 Asiakirjataso	43
3.2.1 Asiallinen soveltamisala	43
3.2.2 Henkilöllinen soveltamisala.....	46
3.3 Tietotaso	53
3.3.1 Arkistolainsäädäntö	53
3.3.2 Katsaus asiakirjalliseen tietoon arkistoteoriassa	59
3.4 Luvanvaraisuus	64
4 Julkisuuslain tarkoitus oikeuskäytännössä	68
4.1 Teleologisesta tulkinnasta ja KHO:n varhaiset päätökset	68
4.2 KHO:2015:171.....	73
5 Johtopäätökset.....	79
5.1 Sisäinen työskentely ja arkistointivelvoitteen käsitteiden haasteellisuus.....	79
5.2 De lege ferenda	83

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aer 2000

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki, 2000.

Aarnio 1975

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Forssa, 1975.

Aarnio 1978

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki, 1978.

Aarnio 1982

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki, 1982.

Andersson 1964

Andersson, Edward: Om allmänna handlingars offentlighet. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1964, s. 467–606.

Arolainen 2011

Arolainen, Teuvo: KHO ja julkisuusperiaate. Teoksessa Heikki Kuutti (toim.): Julkisuusjournalismi. Jyväskylä, 2011, s. 19–33.

Bohlin 2001

Bohlin, Alf: Offentlighetsprincipen. 6. painos. Tukholma, 2001.

Hautamäki 2004

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki, 2004.

Henttonen 2004

Henttonen, Pekka: Arkistotiede suomalaisessa kontekstissa. Terminologia ja käsitteellisiä ongelmia: evidence, accountability, continuum ja capture. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 9 (2004), s. 85–104.

Henttonen 2015

Henttonen, Pekka: Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Helsinki, 2015.

Hirvelä – Heikkilä 2017

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. painos. Helsinki, 2017.

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki, 2011.

Kavonius 2001

Kavonius, Petter: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Helsinki, 2001.

Kekkonen 1998

Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998. Helsinki, 1998.

Keravuori-Rusanen 2008

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki, 2008.

Konstari 1977

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Helsinki, 1977.

Kuutti 2011

Kuutti, Heikki: Viranomaiset ja julkisuusperiaate. Teoksessa Heikki Kuutti (toim.): Julkisuusjournalismi. Jyväskylä, 2011.

Laakso 2012

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere, 2012.

Launiala 2020

Launiala, Mika: Korkeimman oikeuden ennakkopäätösjärjestelmä. Sähköisesti julkaistava sivunumeroimaton kirja. Helsinki: Alma Talent (viitattu 7.9.2020).

Link 1983

Link, Godehard: The Logical Analysis of Plurals and Mass Terms: A Lattice-theoretical Approach. Teoksessa Arnim von Stechow: Meaning, Use and Interpretation of Language. Berlin: Gruyter, 1983.

Lybeck 2006

Lybeck, Jari: Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti – Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Arkistolaitoksen toimituksia 2. Helsinki, 2006.

Lyotard 1985

Lyotard, Jean-François: Tieto postmodernissa yhteiskunnassa. Suomentanut Lehto, Leevi. Tampere, 1985.

Merikoski 1968

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. painos. Helsinki, 1968.

Mäenpää 2003

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Helsinki, 2003.

Mäenpää 2005

Mäenpää, Olli: Julkisuus oikeuskulttuurin perustekijänä. Lakimies 7–8/2015, s. 1136–1141.

Mäenpää 2007

Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Helsinki, 2007.

Mäenpää 2016

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 3. painos. Helsinki, 2016.

Mäenpää 2018

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki, 2018.

Määttä 2019

Määttä, Tapio: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki, 2019.

Neuvonen 2017

Neuvonen, Riku: Oikeus julkiseen tietoon. Helsinki, 2017.

Neuvonen 2019

Neuvonen, Riku: Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki, 2019.

Paaso 1992

Paaso, Ilkka: Vahingonkorvausvastuun normiperusta lääkärintoimessa. Tutkimus erityisesti julkisen vallankäytön vahingonkorvausvastuuta sääntelevien säännösten sovellettavuudesta lääkärintoimesta aiheutuviin vahinkoihin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja Nro 190. Helsinki, 1992.

Pellonpää 2018

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. painos. Helsinki, 2018.

Raitio 2016

Ratio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Helsinki, 2016.

Rastas 1994

Rastas, Pirkko: Arkistotoimi ja asiakirjahallinto. 2. painos. Helsinki, 1994.

Räty 1999

Räty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö: julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki, 1999.

Saraviita 2016

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. painos. Helsinki, 2016.

Siltala 2000

Siltala, Raimo: A Theory of Precedent: from Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law. Oxford: Hart, 2000.

Takala 1982

Takala, Jukka-Pekka: Mikä Suomessa salaista: salaisen ja julkisen rajat. Porvoo, 1982.

Tuori 2007

Tuori, Kaarlo: Oikeuden raito ja voluntas. Helsinki, 2007.

Wallin – Konstari 2007

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Jyväskylä, 2000.

Viljanen 2001

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki, 2001.

Virolainen – Martikainen 2010

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Tuomion perusteleminen. Helsinki, 2010.

Voutilainen 2006

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki, 2006.

Voutilainen 2012

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon: informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki, 2012.

VIRALLISLÄHTEET

HE 187/1993 vp:

Hallituksen esitys eduskunnalle arkistolaiksi.

HE 309/1993 vp:

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 30/1998 vp:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 12/2006 vp:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 191/2016 vp:

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta.

HE 284/2018 vp:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 43/1998 vp:

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/2005 vp:

Perustuslakivaliokunnan lausunto varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2018 pv:

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

PeVM 25/1994 vp:

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HaVM 31/1998 vp:

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 6/2004 vp:

Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta.

KA AL/21220/07.01.01.03.00/2012:

Arkistolaitoksen seulontapolitiikka.

Prop 1975/75:160:

Regeringens proposition om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.

Oikeusministeriö 1992:

Julkisuuslainsäädännön uudistaminen: julkisuustoimikunnan mietintö. Helsinki, 1992.

LVK 1939:4

Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 4 1939. Mietintö yleisten asiakirjain julkisuudesta.

INTERNET-LÄHTEET

Rimpiläinen 2019

Poliisihallitus haluaa salata esitutkintoja tavalla, joka tuhoaisi julkisuusperiaatteen ja monen ongelman julkisen käsittelyn – Kokenut rikosylikomisario kritisoi: ”Haittaa työn tekemistä”. Aamulehti 5.12.2019, päivitetty 12.12.2019. [<https://www.aamulehti.fi/a/23ec9197-9e80-4460-8983-065b6427e22d>] (viitattu 17.9.2020)

CETS 205 2020:

CETS Sopimuksen 205 (Tromssan sopimus) allekirjoitukset ja ratifioinnit. Päivitetty 6.6.2018. [<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures>] (viitattu 24.5.2020).

Kotus 2018:

Kielitoimiston sanakirja, päivitettävä julkaisu. Päivitetty 6.6.2018. [<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>] (viitattu 31.1.2020).

Oikeusministeriö 2020:

Oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin puhe Hallintotuomioistuinpäivässä Helsingissä 7.2.2020. Päivitetty 7.2.2020. [<https://oikeusministerio.fi/-/oikeusministeri-anna-maja-henrikssonin-puhe-hallintotuomioistuinpaivassa-helsingissa-7-2-2020>] (viitattu 23.5.2020)

Savolainen 2019:

Vierashuoneessa professori Tomi Voutilainen: kipuilua ja hapuilua julkisuusperiaatteen kanssa. Edilex, päivitetty 9.12.2019. [<https://www.edilex.fi/uutiset/62331>] (viitattu 5.1.2020)

OIKEUSTAPAUKSET

Kotimaiset ratkaisut

KHO:1968-A-I-1

KHO:2001:66

KHO:2002:20

KHO:2012:88

KHO:2014:69

KHO:2015:171

KHO:2017:157

KHO:2019:169

KHO 18.1.2007 T 121

KHO 6.9.2007 T 2245

KHO 13.12.2002 T 3306

KHO 18.3.2015 T 781

Ruotsalaiset ratkaisut

RÅ 1981 Ab 35

RÅ 1994:97

RÅ 1999:36

LYHENTEET

AMS	Arkistonmuodostussuunnitelma
ArkistoL	Arkistolaki (831/1994)
AsiakJulkL	Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951)
EIS	Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi
HaO	Hallinto-oikeus
HM	Suomen hallitusmuoto (94/1919)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
HProsJulkL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007)
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KansArkL	Laki kansallisarkistosta (1145/2016)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KirkkoL	Kirkkolaki (1045/1993)
LRS	Lyhyt ratkaisuseloste
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RÅ	Regeringsrättens årsbok – Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja
TiHL	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)
TiSL	Tietosuojalaki (1050/2018)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105) – Ruotsin painovapausasetus

KUVIOT

Kuvio 1. JulkL 5 §:n käsitekenttä.

Kuvio 2. JulkL 5.4 §:n osatekijät.

Kuvio 3. Jatkumomalli

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja kohde

Julkisuus on yksi keskeisimpiä hallinto-oikeudellisia käsitteitä ja samalla myös demokraattisen yhteiskunnan toiminnan tärkeimpiä edellytyksiä. Koko mannereurooppalainen oikeusjärjestys perustuu jakoon yksityis- ja julkisoikeuteen, joista kummallakin toisistaan keskeisiltä osin poikkeavia piirteitä¹. Mitä tarkoitetaan julkisuudesta puhuttaessa? Jo pelkästään hallinto-oikeuden kentällä julkisuudelle voidaan johtaa lukuisia merkityssisältöjä. Tässä tutkielmassa julkisuus käsitetään *julkisuusperiaatteen* määrittelemässä kontekstissa, jolloin julkisuudella tarkoitetaan erityisesti julkisvallan toiminnan sekä tämän toiminnan yhteydessä kertyvän tiedon julkisuutta. Julkisuuden eri hallinto-oikeudellisille merkityksille yhteisenä nimittäjänä on useimmiten julkinen valta, mikä on myös tämän tutkielman valossa ymmärrettyyn julkisuuskäsitteeseen keskeisesti liittyvä ilmiö. Julkisuus ja varsinkin sen vastakohta salaisuus on varsin tyypillinen historiallinen valtioiden harrastama vallankäytön muoto. Salassapito ei välttämättä tarkoita aina tiedon pimeämistä, vaan salaisuus voidaan verhoata myös ikään kuin valikoivan julkisuuden muotoon.² Mahdollisuus tiedon salaamiseen tai tiedon valikoivaan julkaisemiseen muodostaa salaajalle tiedollisen etulyöntiaseman. Modernilla informaation aikakaudella sillä seikalla, kenellä on oikeus tietoon ja sen hallintaan on yhä enenevässä määrin ja merkityksellisemmät kytkökset vallankäyttöön ja hallitsemiseen.³

Mihin julkisuutta tarvitaan? Julkisuusperiaatteelle voidaan nimetä lukuisia funktioita. Keskeisimpiä funktioita ovat avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen, viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen, sananvapauden tukeminen, sekä oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen⁴. Räikeimmillään elämä ilman julkisuusperiaatetta merkitsisi, ettemme saisi tietää asuinaluettamme koskevista muutoksista ennen kuin nostokurkia jo pystytetään taikka kuinka paljon kunnallinen lautakunta on käyttänyt kunnan varoja sidosryhmiensä kestittämiseen.

Julkisuusperiaatteella on monisatavuotinen historia oikeusjärjestyksessämme ja sen voidaan katsoakin vakiintuneen yhdeksi keskeisimmistä hallinto-oikeudellisista oikeusperiaateista. Julkinen valta organisaationa kiinnostaa yksityisiä ja yhteisöjä, ja julkisuutta tai sen

¹ Yksityis- ja julkisoikeuden välisistä suhteista ja oikeudellisesta dualismista lisää esim. Keravuori-Rusanen 2008, s. 30.

² Neuvonen 2017, s. 21–22.

³ Lyotard 1985, s. 29.

⁴ Mäenpää 2016, s. 9–11.

rajoitukset nousevat silloin tällöin julkiseen keskusteluun⁵. Ensimmäinen asetus kirjoitus- ja painovapaudesta annettiin Ruotsissa vuonna 1766. Tällä säädöksellä mahdollistettiin jokaiselle oikeus saada jäljennöksiä hallinnon yleisistä asiakirjoista.⁶ Julkisuusperiaatteella on kiinteä historiallinen yhteys sananvapauden kanssa, tätä yhteyttä kuvaa julkisuusperiaatteen säätäminen samaan Suomen perustuslain (731/1999, PL) pykälään sananvapautta koskevan säännöksen kanssa⁷. Julkisuusperiaatteesta perusoikeutena säädetään PL:n 12 § 2 momentissa:

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

PL 12.2 §:n säännös mahdollistaa lakivarauksella perusoikeudesta poikkeamisen. Julkisuusperiaatetta koskevan yleislain virkaa toimittaa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulkL). Julkisuuslainsäädäntö on monien muiden hallinto-oikeuden sektorien tapaan yhä lähinnä kansallisen sääntelyn varassa – merkittävän poikkeuksen tässä muodostaa julkisuuslainsäädännönkin kanssa lukuisia rajapintoja omaava ja monilta osin jopa päällekkäinen tietosuojalainsäädäntö, jota koskeva Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (2016/679, TSA) astui voimaan toukokuussa 2018. EU-lainsäädännössä esiintyy tämän ohella lähinnä sektorikohtaista sääntelyä julkisuuden ja salassapidon perusteista esimerkiksi ympäristö- ja kilpailuasioissa⁸. EU-tasoisesta yleisestä julkisuusperiaatteesta säädetään ainoastaan EU:n omien instituutioiden osalta⁹. Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (EIS) ei myöskään ole erillisiä nimenomaan julkisuusperiaatetta tai asiakirjajulkisuutta koskevia artikloja, julkisuus esiintyy ensisijaisesti menettelyllisenä oikeutena osana oikeutta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä¹⁰.

Pitkästä historiastaan huolimatta julkisuusperiaatteen ei voida kuitenkaan katsoa täydellisesti vakiinnuttaneensa paikkaansa käytännön oikeustodellisuudessa ja lainkäyttötilanteissa, vaan julkisuusperiaatteen toteutuminen eri muodoissaan osoittautuu yhä tänä päivänäkin

⁵ Esim. poliisin vuonna 2019 julkaisema julkisuus käsikirja, jolla on tarkoitettu mm. ohjata esitutkintojen julkisuutta, on saanut oikeusoppineilta kovaa kritiikkiä liian pitkälle menevän salaamisen takia. Ks. esim. Rimpiläinen 2019.

⁶ Säättämisaikojensa kontekstissa säädöksen pääasiallisena tarkoituksena voidaan kuitenkin katsoa olleen lähinnä tiettyjen asiakirjojen painattamisen mahdollistaminen sekä sensuurin vastustaminen. Lisää esim. Andersson 1964, s. 479.

⁷ Tämä yhteys oli myös PL:a edeltäneessä Suomen hallitusmuodossa.

⁸ Mäenpää 2013, s. 621.

⁹ Tällaisesta tiedonsaantioikeudesta EU:n toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin säädetään muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa ja SEUT 15(3) artiklassa.

¹⁰ Pellonpää 2018, s. 612–613.

monilta osin varsin haasteelliseksi. Esimerkeiksi tällaisista haasteista Itä-Suomen yliopiston julkisoikeuden professori Tomi Voutilainen mainitsee julkisuuslainsäädännön soveltamisongelmat sekä modernisoituvan julkisuus- ja tietosuojalainsäädännön väliset jännitteet¹¹. Julkisuuslainsäädännön kompastuskiviä on kartoitettu varsin kattavasti muun muassa erilaisin haastattelututkimuksin. Erääksi tällaiseksi kompastuskiveksi on mainittu viranomaisen toimintaan liittyvä ja siinä kertyvä erilainen valmisteluaineisto, ja niihin liittyvät julkisuuskysymykset¹².

Julkisuus on kiinteä osa oikeuskulttuuriamme¹³. Julkisuusperiaatteen katsotaan PL:n vahvasti asiakirjan käsitteeseen nojaavasta sanamuodostaan huolimatta koskevan myös yleisesti viranomaisen toimintaa ja viranomaisella olevaa tietoa, mihin viittaa myös JulkL:n nimi lakina viranomaisten *toiminnan* julkisuudesta. Julkisuusperiaatteen piiriin katsotaan kuuluvan myös esimerkiksi käsittelyn julkisuus, viranomaisen proaktiivinen tiedottaminen sekä hyvä tietohallinto.¹⁴ JulkL on julkisuusperiaatetta ensi kädessä konkretisoiva yleislakimme, mutta julkisuuslainsäädäntö ei tyhjene pelkästään kyseiseen lakiin, tiedon julkisuutta koskevaa sääntelyä on hallinto-oikeuden sektorikohtaisissa erityislaeissa kuten myös oikeudenkäyntiä niin yleisissä kuin hallintotuomioistuimissakin koskevissa prosessijulkisuuslaeissa. Julkisuudelle ja salassapidolle voidaan hahmottaa myös rikosoikeudellinen aspekti salassapitorikosten muodossa.

Varsin varhaisessa vaiheessa kartoittaessani tutkielmani potentiaalisia aihioita tutkielmani teemaksi asiakirjajulkisuus haarukoitui keskeiseksi kiinnostuksen kohteeksi. Tutkielmaa tehdessäni työskentelen korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) kansliatehtävissä, joissa lähestulkoon päivittäin joudun pohtimaan tiedon antamista asiakirjasta. JulkL 1.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa toisin säädetä. JulkL:n koko sääntelysystematiikka kietoutuu näin ollen käsitteiden *viranomainen* ja *asiakirja* ympärille. Siitä, miten viranomaisen käsite JulkL:ssa käsitetään, säädetään JulkL 4 §:ssä ja vastaavat asiakirjan käsitettä koskevat määritelmät löytyvät lain 5 §:stä. Molemmissa lainkohdissa määritellään koko JulkL:n soveltamisen lähtökohtia, jolloin molemmissa kysymyksissä liikutaan aivan JulkL:n systematiikan ytimessä. Viranomaiskäsitteen osalta on käyty laajaa keskustelua JulkL:n soveltamisalan laajentamisen osalta¹⁵. Nykyinen JulkL jättää muun muassa valtion

¹¹ Savolainen 2019.

¹² Kuutti 2011, s. 258.

¹³ Mäenpää 2005, s. 1138.

¹⁴ Mäenpää 2013, s. 597.

¹⁵ Jo JulkL:n säätämisvaiheessa hallintovaliokunta esitti huomioita siitä, olisiko JulkL:n soveltamisalaa syytä laajentaa koskemaan myös sellaisia julkisia tehtäviä hoitavia tahoja, jotka eivät kuitenkaan käytä julkista valtaa

ja kuntien osakeyhtiömuotoon järjestetyt laitokset lain soveltamisalan kannalta harmaalle alueelle, merkittävä keskustelunherättäjä tämän teeman osalta on ollut länsimetron asiakirjojen julkisuuden käsittelyn yhteydessä nousseet ongelmat. Viranomaiskäsitteen muutoksia koskeva oikeusministeriön selvitys on julkaistu vuonna 2019, ja selvityksessä esitetään lukuisia julkisuuslainsäädäntöä uudistettaessa huomioitavia seikkoja¹⁶. JulkL:a koskeviin uudistustarpeisiin onkin jo havahduttu. Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson mainitsee vuoden 2020 hallintotuomioistuinpäivän puheessaan kahdeksi sen ajankohdan keskeisimmäksi lainvalmisteluhankkeeksi uuden hallintoprosessilain – laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL) – voimaansaattamisen sekä JulkL:n uudistamisen. Tätä tehtävää varten ollaan oikeusministerin mukaan asettamassa työryhmää.¹⁷

JulkL:a sovelletaan viranomaisen asiakirjoihin. Tietyt sinällään viranomaisen asiakirjoiksi katsottavat asiakirjojen kategoriat on kuitenkin rajattu käsitteen ulkopuolelle ja näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia asiakirjoja ovat niin kutsutut *ei-asiakirjat* sekä *viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat*. Työpaikalla käymieni käytävä- ja kahvihuonekeskustelujen sekä pariin JulkL:a koskevaan opinnäytetyöhön tutustumisen jälkeen päätin kohdistaa tutkielmani jälkimmäiseen näistä lain ulkopuolelle rajautuvista asiakirjakategorioista. JulkL 5.4 § sen kompleksiksi kuvailtavan normiformulaationsa ja vaikeatulkintaisuutensa vuoksi. Asiakirjajulkisuus ja tietopyynnöt ovat keskeinen osa julkishallinnon arkipäiväisiä toimintoja, ja JulkL:n säätämisellä on pyritty erittelevällä, yksityiskohtaisella ja kasuistisella sääntelyllä helpottamaan lain soveltamista myös juridista koulutusta käymättömien virkamiesten toimesta.¹⁸ Tähän tavoitteeseen nähden JulkL 5.4 § osoittautuu jo ensi lukemalta varsin haasteelliseksi:

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

(HaVM 31/1998 vp, s. 6). Noin viisi vuotta myöhemmin JulkL:n täytäntöönpanoa koskevassa valtioneuvoston selonteossa hallintovaliokunta kommentoi JulkL:n säätämisessä omaksuttuja kuitenkin onnistuneiksi, eikä soveltamisalan laajentamiselle tuolloin nähty enempää tarvetta (HaVM 6/2004 vp, s. 6).

¹⁶ Ks. Wallin 2019, s. 123–127.

¹⁷ Oikeusministeriö 2020.

¹⁸ Wallin – Konstari 2000, s. 83.

1.2 Tutkimuskysymys, tutkimusmetodi ja rajaukset

JulkL 5.4 §:ää koskevaa tutkimusta ei ole tähän mennessä tehty mainittavissa määrin¹⁹, lainkohtaa käsitellään kyllä lukuisissa eri hallinnonalojen yleisteoksissa, mutta asian käsittely on usein vain maininnanomaista, eikä lainkohtaa juurikaan analysoida tai problematisoida sen enempää. Koska aihetta koskeva tutkimuksellinen kenttä on toistaiseksi varsin tyhjä, tällä tutkielmalla on tarkoitus kartoittaa mahdollisia lainkohtaa koskevia kompastuskiviä jatkokutkimusten kohdentamisen apuvälineeksi. Ensiksi tarkastelen, mihin kohtaan JulkL:n systematiikkaa JulkL 5.4 §:ssä säädetty viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeva säännös asettuu. Seuraavaksi analysoin tarkemmin, millaisiin osatekijöihin JulkL 5.4 §:n säännös voidaan purkaa, ja millaisia tulkintaongelmia liittyy sekä näihin osatekijöihin että säännökseen itseensä. Samassa yhteydessä tarkastelen, onko havaittuihin tulkintaongelmiin olemassa tulkintaa ohjaavia ratkaisuja KHO:n toimesta. Viimeisessä tutkielmassani tehtävässä tarkastelussa selvitetään, miten KHO on tukeutunut julkisuusperiaatteeseen JulkL 5.4 §:ää koskevassa oikeuskäytännössä ja ratkaisujensa perusteluissa.

Tutkimukseni keskiössä on yksittäinen JulkL:ssa säädetty lainkohta, jolloin luontevin metodologinen lähtökohta tutkielmalleni on lainoppi. Lainopin perinteisiksi ydintehtäviksi katsotaan oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, mutta oikeudellisen tutkimuksen ei tarvitse tyhjentyä pelkästään näihin tavoitteisiin, vaan usein näiden lisäksi vähintään yhtä mielenkiintoista on säännöksen toiminnan tarkastelu, sen taustalla olevien instituutioiden arviointi ja laajempi lainlaadintaan liittyvien ongelmien tarkastelu.²⁰

Lainopin teoretisoinnille haastavan lähtökohdan muodostaa se seikka, ettei voida katsoa olemassa yhtä ja kertakaikkista lainopillista tulkintaa, on pikemminkin olemassa vain kirjava joukko erilaisia tulkintatoimituksia²¹. Lainopin keskeiseksi pyrkimykseksi voidaan kuitenkin esittää pyrkimys kuvata lakiteksteissä kuvatut oikeudelliset normit, joista tutkija lopulta voi lausua jotain. Tällaista lausumista kutsutaan normiväitteeksi, joka voidaankin nähdä lainopillisen tutkimuksen lopputuloksena ja johtopäätöksenä. Lainopillinen tutkimus voidaan käsittää matkana lakiin kirjoitetusta tekstistä siihen normiin tai sääntöön, jota tällä

¹⁹ Puhtaasti viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevaa tutkimusta ei ole löydettävissä. Aihetta sivutaan joissakin opinnäytetyön tasoissa julkisuusperiaatetta laajemmin käsittelevissä tutkielmissa, esim. Tampereen yliopiston viestintätieteiden tiedekunnassa vuonna 2018 hyväksytyssä Pia Rantasen pro gradu -tutkielmassa *Asiakirjajulkisuuden ongelmat korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa*, sekä Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa vuonna 2003 valmistunut Hannu Koskisen tutkielma *Viranomais-toiminnan julkisuus ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä*..

²⁰ Aarnio 1978, s. 53.

²¹ Aarnio 1982, s. 81.

tekstillä halutaan ilmaista. Tämä matka tapahtuu tulkinnan keinoin. Nämä normien ja niitä kuvaavien lakitekstien väliset suhteet vaihtelevat, jolloin samalla myös tulkinnan tarve vaihtelee. Yksinkertaisimmillaan lakiteksti on merkitykseltään niin selvä, että puhutaan suoraan tietyn normin ajatussisällön kuvaavasta normiformulaatiosta. Lakiteksti ja normi ovat tällöin erittäin lähellä toisiaan, eikä erilaisia tulkintavaihtoehtoja muodostu.²²

Jos lakitekstin ja normin välinen suhde on tätä etäisempi, lakiteksti pikemminkin vain antaa osviittaa normin sisällöstä. Tällöin puhutaan epätäsmällisestä lakitekstistä, joka voi olla seurausta esimerkiksi joustavien oikeusnormien käytöstä, jolloin lakiteksti lähinnä asettaa tulkinnalle tietyt raja-arvot, joita laintulkitsija ei voi ylittää. Näissä tapauksissa normiväitteen tekeminen suoraan lakitekstistä ei käy suoraviivaisesti, vaan normiväitteen tekeminen edellyttää lakitekstin merkityksen täsmentämistä. Puhutaankin usein siitä, että lainoppi on merkitysten tiedettä, jossa nimenomaisesti nämä lakitekstien merkitystä kuvaavat lauseet ja niiden suhteet normiväitteisiin ovat kiintopisteinä.²³ Lakitekstin tulkintaan liittyvät haasteet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: syntaktisiin, semanttisiin ja loogisiin. Syntaktisilla ongelmilla tarkoitetaan itse käytetyn kielen rakenteen ongelmiin, kun taas semanttisilla ongelmilla tarkoitetaan säädöstekstin merkityssisällöllisiä ongelmia. Loogiset ongelmat sen sijaan koskevat kyseessä olevan normijärjestelmän sisäisiä ristiriitaisuuksia.²⁴

Lainsäätäjä voi eri syistä jättää lainkäyttäjälle yksittäistapauksiin liittyvää harkintavaltaa. Tämä harkintavallan siirto lainkäyttäjälle on perinteisesti katsottu tapahtuvan joustavien normien ja erilaisten yleislausekkeiden muodossa. Näiden normien soveltamisala muodostuu laajaksi. Laajojen soveltamisalojen normien kategoria ei ole suljettu, vaan laaja soveltamisala voi muodostua muistakin syistä kuin joustavista ilmauksista tai lakitekstien yleislausekkeista. Yhdeksi keskeiseksi tällaiseksi normin soveltamisalaa laajentavaksi ilmiöksi voidaan mainita normin abstraktisuus. Normin abstraktisuus hämärtää normin soveltamisalan rajoja.²⁵ Lainsäätäjän voidaan katsoa pyrkivän tällä tavalla lisäämään lainkäyttöraatkaisuiden oikeudenmukaisuutta, tämä kuitenkin tapahtunee useimmiten oikeuskäytännön ennustettavuuden kustannuksella.²⁶

Laintulkitsija eri tulkintametodeja käyttämällä pyrkii antamaan kullekin normille käsillä olevaan yksittäistapaukseen merkityssisällön. Lakitekstin tulkinnan peruslähtökohta on

²² Aarnio 1978, s. 69.

²³ Aarnio 1978, s. 71–72.

²⁴ Laakso 2012, s. 328.

²⁵ Aer 2000, s. 25.

²⁶ Virolainen – Martikainen 2010, s. 22.

kielellinen tulkinta, jossa lain käsitteille annetaan niiden arkikielistä merkitystä vastaava sisältö²⁷. Sanamuodonmukaisessa tulkinnassa lähtökohdaksi voidaan ottaa joko yleiskielen merkitys taikka juridis-tekninen merkitys, jossa käytetyillä termeillä on erityinen yleiskielestä poikkeava merkitys. Sanamuodon mukainen tulkinta toteuttaa tulkintametoodeista parhaiten ennustettavuuden vaatimusta, mutta sallii heikosti muita tulkinnan muotoja kuten analogiaa taikka laajentavaa tai supistavaa tulkintaa.²⁸ Yleiskielen avulla voidaan kuitenkin erottaa erillisinä merkitysvyöhykkeinä säännöksen ongelmaton ydinalue ja sen piiriin sijoittuvat laintulkintatilanteet sekä selvästi tämän ydinalueen ulkopuolelle sijoittuvat tapaukset. Sen sijaan merkitysvyöhykkeen reuna-alueella, kun merkitys ei selvästi asetu kumpaankaan edellä mainituista vyöhykkeistä, tulkintatilanteet eivät tyypillisesti ratkea suoraan tulkinnan avulla.²⁹

Pelkän yleiskielen varaan nojautuminen on useimmiten laintulkinnassa mahdoton ajatus ja se soveltuu ainoastaan tilanteisiin, joissa lain sanamuoto on täysin selvä. Muulloin tulkinta on aina kontekstuaalista, eli siinä huomioidaan koko tulkinnan kohteena sääntelykokonaisuus. Säännöksillä on oikeustieteessä systematisoitu kokonaisuutensa ja tässä kokonaisuudessa oma paikkansa, ja säännöstä tulee tulkita siten, että se asettuu mahdollisimman hyvin sopusointuun tähän kokonaisuuteensa. Tätä tulkintametodia kutsutaan systemaattiseksi tulkinnaksi, jonka tarkemmiksi työkaluiksi mainittakoon ennakkopäätösten mukainen tulkinta, analoginen tulkinta ja oikeusperiaatteiden mukainen tulkinta.³⁰

Oikeusjärjestyksemme rakennuspalikat eivät tyhjene pelkästään lainsäädäntöön. Oikeudellinen argumentaatio rakentuu eri oikeuslähteiden pohjalle, joista laki on eittämättä keskeisin, mutta ei missään tapauksessa ainoa lähde. Oikeuslähteiden muodostamasta rakenteesta ja niiden välisestä hierarkiasta on kirjoitettu pitkä sivu historian kirjoissa, ja näitä eri malleja haastamatta viittaa kotimaisessa oikeustieteessä tutuimpaan peczenik-aarniolaiseen oikeuslähdehierarkiaan, joka jakaa oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.³¹

Muista oikeuslähteistä tutkielmani kannalta on syytä erottaa heikosti velvoittavien oikeuslähteiden kategoria, joihin katsotaan kuuluvan lainsäätäjän tarkoitus sekä ennakkoratkaisut.

²⁷ Tämä lähtökohta opetetaan jo juristin uraansa aloitteleville oikeustieteellisten tiedekuntien yhteisen pääsykokeen pääsykoekirjallisuudessa 2019, Määttä 2019, s. 31.

²⁸ Virolainen – Martikainen 2010, s. 459.

²⁹ Laakso 2012, s. 332–333.

³⁰ Virolainen – Martikainen, s. 461.

³¹ Oikeuslähteiden teoreettisesta jaottelusta lisää esim. Laakso 2012, s. 251.

Lainsäätäjän tarkoitus lakien valmisteluaineistosta etsittynä on pohjoismaisessa oikeudellisessa traditiossa oikeuslähteenä mannereurooppalaista traditiota korostetummassa asemassa. Lakien valmisteluaineiston katsotaan täydentävän normatiiviseksi tarkoitettua lakitekstiä, ja niiden oikeuslähteopillinen merkitys voidaan tiivistää lyhyesti siten, että lainsäätäjän tarkoitus on pääsääntöisesti otettava oikeudellisessa argumentaatiossa huomioon, mutta siitä voidaan kuitenkin perustelluista syistä poiketa. Normit on pystyttävä tulkitsemaan itse lakitekstistä käsin eikä niiden esitöistä.³² Lain esitöihin nojaavaa tulkintametodia kutsutaan historialliseksi laintulkinnaksi. Käytettäessä lain esitöitä tulkinnan apuvälineenä tulee kuitenkin muistaa, ettei niitä ole kirjoitettu tulkinnallisia tarkoituspäitä varten vaan lainsäädäntöprosessia varten puhumaan lain säätämistarpeen puolesta. Tästä syystä lakien esitöissä harvemmin esitetään lakiehdotusta vastaan puhuvia argumentteja tai muita kannanottoja.³³

Ennakkopäätösten heikko velvoittavuus oikeuslähteenä merkitsee sitä, että aikaisempien prejudikaattien linjaukset eivät muodollisesti sido muita lainkäyttäjiä – käytännössä sitovuus on kuitenkin vahva. Prejudikaateilla katsotaankin oikeutta luovan funktion sijaan olevan ratkaisukäytäntöä yhtenäistävä ja ohjaava funktio. Oikeuslähteenä käytettävien ennakkoratkaisujen joukko on laaja, niitä voivat olla sekä kansalliset että ylikansallisetkin lainkäyttöelimet. Kotimaisessa kontekstissa vahvin tällainen oikeuskäytäntöä yhtenäistävä rooli on ylimmillä tuomioistuimillamme korkeimmalla oikeudella (KKO) ja KHO:lla ja niiden antamilla ratkaisuilla. Prejudikaatit voivat myös muodostua erivahvuiseksi riippuen niiden prejudikaattiarvosta, joka ratkeaa ensisijaisesti perustelujen avoimuuden ja painavuuden mukaan.³⁴ Tähän vaikuttaa esimerkiksi ratkaisujen julkaiseminen, KHO ei julkaise KKO:n tavoin läheskään kaikkia antamia ratkaisuja³⁵. Julkisuusperiaatetta koskeva juridiikka on pääosin hallintolainkäyttöä³⁶, jolloin oikeuskäytännön tarkastelu kohdistuu tässä tutkielmassani ainoastaan KHO:n oikeuskäytäntöön.

Viimeisenä tulkintametodina mainitsen teleologisen tulkinnan, jolla pyritään toteuttamaan mahdollisimman hyvin soveltamisen kohteena olevan säädöksen tarkoitus ja tavoite. Teleologisessa tulkinnassa ei ole tarkoitus tukeutua historiallisen tulkinnan tavoin suoraan

³² Laakso 2012, s. 302–303.

³³ Virolainen – Martikainen 2010, s. 462.

³⁴ Laakso 2012, s. 314.

³⁵ KHO julkaisee ratkaisujansa myös eri laajuuksissa: vuosikirjaratkaisuina, lyhyinä ratkaisuselosteina (LRS) ja muina ratkaisuina, joista kahdessa jälkimmäisessä tyypillisesti julkaistaan vain tietty asiaan liittynyt osakysymys.

³⁶ JulKL:n säännöksillä on myös selkeitä yhteyksiä yleisissä tuomioistuimissa ratkaistaviin kysymyksiin esim. virka- tai salassapitorikosten osalta.

lainsäätäjän tahtoon, vaan lain tavoite pyritään selvittämään objektiivisesti erilaisten juridisten auktoriteetti- ja asia-argumenttien, mukaan lukien niin sanottujen reaalisten argumenttien avulla. Teleologisessa argumentoinnissa korostuu tulkintaan liittyvä seuraamusharkinta, jossa punnitaan erilaisten tulkintavaihtoehtojen ja -lopputulosten vaikutuksia ja hyväksyttävyyttä.³⁷

Vaikka julkisuusperiaatteella on useampia ilmenemismuotoja kuten viranomaisen proaktiivinen tiedottaminen, käsittelyjulkisuus ynnä muuta, rajaan tutkielmassani aiheen tarkastelun ainoastaan asiakirjajulkisuutta koskeviin kysymyksiin. Tiedonsaantioikeudet voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen tiedonsaantioikeuteen³⁸. Yleisellä tiedonsaantioikeudella tarkoitetaan kenen tahansa oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, kun taas erityisiä tiedonsaantioikeuksia ovat asianosaisen tiedonsaantioikeus omassa asiassaan (JulKL 11 §) sekä oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta (JulKL 12 §). Erityistä tiedonsaantioikeutta kuvaa suppeampi tietoon oikeutettujen henkilöllinen piiri, mutta sitä vastoin laajempi tiedonsaantioikeus. Tarkastelu tässä tutkielmassa tapahtuu ainoastaan yleisen tiedonsaantioikeuden valossa. Näin ollen esimerkiksi asianosaisjulkisuuteen liittyvät kysymykset rajaan tutkielman ulkopuolelle.

Tutkielmani tarkastelu tapahtuu JulKL 5.4 §:stä käsin asiakirjan käsitettä koskevaan problematiikkaan liittyen, joten muu julkisuuslainsäädäntö rajautuu tämän tutkielman ulkopuolelle. En näin ollen käsittele tutkielmassani esimerkiksi salassapitosäännöksiin liittyviä kysymyksiä. Merkittävistä kytköksistään huolimatta myös tietosuojaan ja oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvät kysymykset rajautuvat suurimmalta osin tutkielman ulkopuolelle nostaen tutkielmaan ainoastaan temaattisesti aihepiiriä sivuavia yksityiskohtia. Keskeisin tarkastelun kohteena oleva laki on tutkielmassani JulKL, mutta koska tutkielmallani on selvä lainkohtaa kartoittava tarkoitus, ei tarkkoja ja kategorisia säädöstasoisia rajauksia ole syytä tehdä, vaan tarkastelen yleisellä tasolla JulKL 5.4 §:n tematiikkaan liittyviä säännöksiä muusakin lainsäädännössä. Muun lainsäädännön yksityiskohtaisemman tarkastelun ja systematiikan kuvaamisen jätän kuitenkin pois tästä tutkielmasta. JulKL:n sisäisistä kysymyksistä rajaan pois myös niin sanottuihin seka-asiakirjoihin, eli asiakirjoihin, joihin liittyy sekä julkista että salassapidettävää tietoa, liittyvät kysymykset, sillä ne nähdäkseni ovat

³⁷ Virolainen – Martikainen 2010, s. 462–463.

³⁸ Wallin – Konstari 2000, s. 42–43.

ratkaistavissa JulkL 10 §:n osajulkisuutta koskevien säännösten nojalla³⁹. Aineistosta rajaam pois myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön, siitä huolimatta, että asiakirjajulkisuutta koskevaa ratkaisukäytäntöä on kertynyt varsin runsaasti. Koska asiakirjajulkisuudella ei ole mainittavaa relevanssia kansallisen lainsäädännön ulkopuolella, jätän sinällään kiinnostavan tarkastelun lainsäädännön eurooppalaistumisesta ja sen vaikutuksista tutkielman ulkopuolelle.

1.3 Tutkielman rakenne ja lähteiden kuvaus

Yksi keskeinen syy tutkielmani aiheen valikoitumiselle on aiheen ympäriltä puuttuva tutkimustieto huolimatta siitä, että viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevat kysymykset ovat koko julkisuusperiaatetta koskevia keskeisiä kysymyksiä. Aihetta käsitellään hallinto-oikeudellisissa yleisteoksissa – näiden teosten tarkoituksiin nähden luonnollisestikin – varsin kuvailevaan ja problematisoimattomaan tyyliin, lainkohta lähinnä esitellään osana JulkL 5 §:n kokonaisuutta. Tähän kokonaisuuteen palaamme tutkielman toisessa pääluvussa, jossa luodaan yleiskatsaus nykyiseen viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevaan lainsäädäntöön. Tässä tutkielman vaiheessa keskeisimmän aineiston muodostavat oikeudenalaa koskevat yleisteokset, keskeisimpänä yksittäisenä teoksena Anna-Riitta Wallinin ja Timo Konstarin teos *Julkisuus- ja salassapitosäädäntö – Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait* vuodelta 2000.

Keskeinen osa tutkielmaani on kuvata JulkL 5.4 §:ää koskevia tulkintahaasteita ja miten nämä haasteet näyttäytyvät KHO:n ratkaisukäytännössä. Tutkielman taustatyönä tutustuinkin kaikkiin tapauksiin, joiden ratkaisuissa KHO viittasi JulkL 5.4 §:ään. Tapaukset haettiin KHO:n päätöstietokannasta hakemalla vuoden 2000 jälkeen annettuja päätöksiä⁴⁰, joiden asiaryhmäksi oli merkitty asiakirjajulkisuus ja joiden päätöstekstissä esiintyi merkkiihdistelmät ”5.4”, ”4 mom” tai ”arkist”. Nämä ehdot täyttäviä päätöksiä tietokannasta löytyi 97 kappaletta, jotka seuraavasti karsin silmämääräisesti läpi. Tässä vaiheessa karsin pois päätökset, joiden perusteluissa oli viitattu jossain muussa laissa esiintyvään 4 momenttiin sekä päätökset, joissa valituslupaa ei myönnetty⁴¹. Tämän karsinnan jälkeen päätöksiä oli jäljellä

³⁹ Vaikka osajulkisuus kohdistuukin nimenomaisesti lakitekstin mukaan asiakirjassa olevaan salassa pidettävään tietoon, analoginen tulkinta, jonka mukaan asiakirja voi olla vain osittain viranomaisen asiakirja ei ole täysin mahdoton kuvitella.

⁴⁰ JulkL astui voimaan 1.12.1999, päätöshauissa tehtiin oletus, ettei ensimmäisen lain voimassaolokuukauden aikana JulkL:a koskevia lainkäyttöasioita ehtinyt KHO:ssa ratkaisuun asti. JulkL:n voimaantulon jälkeen uusi julkisuuslainsäädäntö ja siitä nousseet tulkintaerimielisyydet aiheuttivat käsittelypiikin KHO:ssa pari vuotta lain voimaantulon jälkeen, ks. Arolainen 2011, s. 23.

⁴¹ Valituslupajärjestelmä tuli asiakirjajulkisuusasioissa käyttöön JulkL:n muutoksella 1.8.2015/907, lainmuutos astui voimaan 1.1.2016.

44 kappaletta⁴². Tapausten määrä oli yhä varsin korkea, joten rajasin käsiteltävät tapaukset KHO:n julkaisemiin päätöksiin, joita oli 17 kappaletta: 8 vuosikirjaratkaisua, 3 lyhyenä ratkaisuselosteena (LRS) annettua ratkaisua ja 6 muuna ratkaisuna julkaistua ratkaisua. Lopulta näistäkin joukosta karsin pois päätökset, joissa KHO piilotti JulkL 5.4 §:ää koskevat tulkin-takannanottonsa *on katsottava* -tyylisen argumentoinnin taakse⁴³. Käyttämästäni aineistosta on mainittava myös, että käytän lähteenäni LRS-ratkaisujen ja muiden ratkaisujen koko päätöstekstejä. Vaikka KHO on tarkoittanut julkaista tällaiset päätökset vain osittain oikeuskysymystensä osalta, en tässä työssä tarkastele, onko juuri ratkaisua julkaistu juuri kysymyksessä olevan oikeuskysymyksen osalta.

JulkL:a koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) viitataan useissa lainkohtien yksityiskohtaisissa perusteluissa ruotsalaiseen asiakirjajulkisuuslainsäädäntöön tuomatta tätä lainsäädäntöä tai sen valmisteluaineiston substanssia enemmälti esiin. JulkL 5.4 §:n pykäläkohtaisissa perusteluissa tehdään tällainen viittaus. Näen tältä osin välttämättömäksi osana lainsäätäjän tahdon selvittämistä nostaa tutkielmaani esille myös soveltuvien osien ruotsalaista lainsäädäntöä. Ruotsalaisen oikeustradition – tässä erityisesti oikeuslähdeopin osalta – voidaan katsoa olevan liki identtinen suomalaisen tradition kanssa⁴⁴, joten osana JulkL 5.4 §:n analyysiä otan huomioon myös Ruotsin lainsäädännön ja sen esityöt. Käytän tässä tarkoituksessa aineistona JulkL:n voimaantulon aikana voimassa ollutta Ruotsin asiakirjajulkisuutta koskevaa säädöstä painovapausasetusta⁴⁵ (*tryckfrihetsförordning*, 1949:105, TF).

⁴² Vertailun vuoksi mainittakoon, että vuosina 2000–2019 KHO on antanut yhteensä 88 955 päätöstä, joista ylipäänsä asiakirjajulkisuutta koskevia päätöksiä on 886 kappaletta, eli noin joka sadas KHO:n ratkaisu koskee asiakirjajulkisuutta. Tiedot on kerätty vuodesta 2009 lukien KHO:n vuosikertomuksesta 2019, aikaisempien vuosien luvut on laskettu manuaalisesti KHO:n päätöstietokannasta tehtyjen hakujen perusteella.

⁴³ Fasadiperusteluista lisää esim. Virolainen – Martikainen 2010, s. 35.

⁴⁴ Laakso 2012, s. 302.

⁴⁵ Nimestään huolimatta painovapausasetus on Ruotsin oikeudessa perustuslain tasoinen säädös.

2 SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ

2.1 Julkisuusperiaate asiakirjajulkisuuden taustavoimana

Johdantoluvussa esitin kysymyksen, mihin julkisuutta tarvitaan. Tässä yhteydessä kysymyksen on syytä palata syvällisemmin. Julkisuudelle asetetut tavoitteet julkilausuttiin jo 1700-loppupuoliskon ruotsalaisessa painovapauslainsäädännössä, jolla tavoiteltiin hallinnon alistamista valistuneen kansan kritiikille. Vuoden 1766 kirjoitus- ja painovapausasetuksen yleiseksi tavoitteeksi katsottiin muun muassa se, että hallinnossa ilmenevä taitamattomuus ja tahallinen väärämielisyys pystyttäisiin saattamaan valtion valistuneiden kansalaisten arvostelulle sekä poistamaan hallinnon ylenpalttiset salaisuudet kokonaisuudessaan.⁴⁶ Julkisuuden tehtävät ovat tietenkin hallinnon kehittymisen ja muuttumisen myötä 1700-luvulta monipuolistuneet, mutta julkisuuden ydintehtäville luotiin perusteet jo tässä lainsäädännössä. Julkisuuden tehtäväkentän laajeneminen näkyy muun muassa siten, että julkisuus koetaan entistä vahvemmin oikeusturvan takaajana ja viranomaistoiminnan legitimitietin vahvistajana.⁴⁷ Julkisella hallinnolla ja sananvapaudella on jo vuosisatojen mittainen yhteys, joka on huomioitu jo perusoikeusuudistuksemme esitöissä⁴⁸

Oikeuskirjallisuudessa julkisuusperiaatteelle julkilausuttuja tehtäviä ja tavoitteita ovat julkisuuden kontrolli-, legitimaatio-, partisipaatio- ja integraatiotehtävät⁴⁹. Näistä tyypillisesti tärkeimpänä pidetään kontrollitehtävää, jolla tarkoitetaan yksityisille ja yhteisöille viranomaisella olevan tiedon ja viranomaisen toiminnan julkisuuden avulla annettavaa mahdollisuutta valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Kontrollifunktion johdosta julkisuusperiaate ideaalisti ikään kuin jo pelkällä olemassaolollaan vaikuttaa viranomaisen toimintaan. Tämän vaikutuksen aikaansaaminen edellyttää kuitenkin viranomaisten toimintaan kohdistuvan julkisuuden aktiivista käyttämistä.⁵⁰ Julkisuuden olemassaolo ja tietoisuus siitä ylläpitää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan parantamalla virkamiesten huolellisuutta ja lain noudattamista virkatehtäviään hoitaessaan. Tätä vaikutusta kutsutaan julkisuusperiaatteen legitimaatiotehtäväksi.⁵¹ Julkisuusperiaatteen partisipaatiotehtävä merkitsee sitä, että julkisuusperiaatteen mukaiset tiedonsaantioikeudet edesauttavat kansalaisia toteuttamaan osallistumisoikeuksiaan yhteiskunnallisessa

⁴⁶ Takala 1982, s. 23.

⁴⁷ Mäenpää 2013, s. 593 ja Konstari 1977, s. 88–96.

⁴⁸ HE 309/1993 vp, s. 58.

⁴⁹ Wallin – Konstari 2000, s. 29.

⁵⁰ Konstari 1977, s. 95.

⁵¹ Konstari 1977, s. 93.

keskustelussa sekä itseään koskevissa asioissa, kun taas julkisuude integraatiotehtävän vaikutus ilmenee yhteiskunnallisten toimijoiden välisen yhteisöllisyyden lujittajana.⁵²

Julkisuusperiaate on keskeinen yleishallinto-oikeudellinen viranomaiselle velvollisuuksia luova normi. Julkisuusperiaate muodostaa perusasetelmassaan yksityiselle positiivisen oikeuden tiedon saamiseksi viranomaisen asiakirjasta ja samalla kyseiselle viranomaiselle velvollisuuden tämän tiedon antamiseen. Lähtökohtaisesti julkisuusperiaatetta sen oikeutta luovien ja velvollisuuksia asettavien aspektiensa kanssa tulee tulkita laajasti – julkisuusperiaatteeseen voidaan katsoa kuuluvan myös esimerkiksi viranomaiselle kohdistuva saatavuusperiaate, joka merkitsee viranomaisen laaja-alaista velvollisuutta järjestää asiakirjahallintonsa siten, että tiedon saatavuus, mutta myös sen mahdollinen salassapito, tulee mahdollisimman laajasti huomioiduksi⁵³. Tämä velvollisuus onkin osoitettu julkiselle vallalle varsin isolla skaalalla, viranomaisen määritelmä JulkL:ssa on tietoisesti pidetty laajana ja julkisuusperiaate asettaakin näin velvollisuuksia sekä valtiollisille että kunnallisille viranomaisille ja rajatusti jopa yksityiselle toiminnalle⁵⁴, eikä julkisuusperiaatteelle ole kehittynyt olennaisesti erilaistuneita sovellutuksia eri hallinto-oikeuden sektorien välille. Tiettyjä julkisen vallan instituutiota on rajattu JulkL:n soveltamisalan piiristä pois, kuten eduskunta ja evankelisluterilainen kirkko. Monissa tapauksissa JulkL kuitenkin on näitäkin instituutioita koskevissa tulkintatilanteissa taustalla *lex generalis* -asemassa.

Julkisuusperiaatteella perustuslakiin kirjattuna perusoikeutena on monia käytännön laintulkintatilanteiden kannalta merkittäviä vaikutuksia. Ensinnäkin PL 22 §:n nojalla julkisen vallan tulee turvata julkisuusperiaatteen toteutuminen. Keskeinen mekanismi perusoikeuksien toteuttamiseksi on perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään ilmaisema perusoikeusmyönteinen tulkinta. Tuomioistuimen tulee valita eri tulkintavaihtoehtoista se, joka edistää parhaiten perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.⁵⁵ PL 22 § sitoo koko julkista valtaa organisatorisena käsitteenä, joten perusoikeusmyönteinen tulkinta koskee myös viranomaisia hallintopäätöksiä tehdessään, ja viranomaisen muukin toiminta tulee järjestää perusoikeuksia parhaiten toteuttavalla tavalla. Tämän kolikon kääntöpuolena voidaan nähdä myös julkisuusperiaatteen rajoittamiselta vaadittavat edellytykset. Perusoikeuksien rajoittamiselle on asetettu yleisiä korostettuja vaatimuksia. Keskeisen aseman perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuuden arvioimiseksi on saavuttanut edellä

⁵² Wallin – Konstari 2000, s. 30.

⁵³ Voutilainen 2006, s. 45.

⁵⁴ Neuvonen 2019, s. 196.

⁵⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

mainitussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä esiin nostetut rajoitusperusteet. Näitä perusteita ovat esimerkiksi vaatimus säätää poikkeuksesta lailla, poikkeuksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset sekä rajoitusperusteen hyväksyttävyyteen liittyvät vaatimukset⁵⁶.

Julkisuusperiaatetta voidaan tarkastella myös sen rajoittamisen näkökulmasta esittämällä kysymyksen, mihin julkisuuden rajoittamista, eli tiedon ja toiminnan salaamista tarvitaan? Kaiken tiedon ja toiminnan yleinen ja rajoittamaton julkisuus vesittäisi monien yhteiskunnan ja yksityisen toiminnan kannalta keskeisten intressien toteuttamisen, tai vähintään aiheuttaisi merkittävää haittaa näiden toteuttamiselle.⁵⁷ Julkisuusperiaate nimensä mukaisesti asettaa kuitenkin julkisuuden tiedon ja toiminnan lähtökohdaksi. PL 12.2 §:n mukaan asiakirjan julkisuuden rajaaminen tapahtuu "*välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen*". Eri perusoikeuksien väliset vuorovaikutussuhteet ovat julkisuusperiaatteenkin kannalta keskeisessä asemassa. Tällaisia välttämättömiä syitä ovat ensinnäkin tarve edistää jonkin toisen perusoikeuden toteutumista⁵⁸, mutta julkisuuden rajoitusperusteet eivät tyhjene pelkästään toisiin perusoikeuksiin. Julkisuutta voidaan rajoittaa myös painavista yleiseen intressiin taikka tärkeään yksityiseen etuun liittyvistä muista syistä. Tällaisia etuja ovat esimerkiksi erilaiset valtion intressit, kuten suhteet muihin valtioihin, taikka hoito- tai huoltosuhteisiin liittyvät seikat. Välttämättömyysarviointi tulisi suorittaa etupainotteisesti salassapitoperustetta säädettäessä, mutta välttämättömyys tulee huomioida myös tätä tulkittaessa.⁵⁹

Oikeusnormit jaetaan perinteisesti sääntöihin ja periaatteisiin. Siinä missä oikeussäännöt noudattavat joko-tai-logiikkaa, oikeusperiaatteiden katsotaan noudattavan sekä-että-logiikkaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että kahden oikeussäännön ristiriidan seurauksena toinen säännöistä soveltuu käsillä olevaan tapaukseen ja toinen ei, kun taas oikeusperiaatteen merkitys ratkaisuvälineenä perustuu siihen, että oikeusperiaatteiden ristiriitatilanteessa kumpikaan periaate ei menetä täysin merkitystään. Molempia sovelletaan, mutta toista mahdollisesti enemmän sovellettavan oikeusperiaatteen muodostamissa rajoissa. Normin luonne sääntönä tai periaatteena ei yleensä ratkea pelkästään normin mahdollista sanamuotoa tarkastelemalla. Perusoikeusnormien osalta oikeuskirjallisuudessa esitetään, että ehdottoman kiellon muodossa esitetyt perusoikeusnormit, joista ei voida tavallisella lailla poiketa, ovat katsottavissa säännöiksi, kun taas tätä sallivammat normit, joista poikkeaminen lakiperusteisesti on

⁵⁶ Viljanen 2001, s. 37.

⁵⁷ Mäenpää 2016, s. 362.

⁵⁸ Ks. esim. PeVL 40/2005 vp, s. 2.

⁵⁹ Mäenpää 2016, s. 358–359.

sallittua, ovat luonteeltaan periaatteita. Perusoikeuksia voidaan normeerata sekä perusoikeuden ydinaluetta suojaavin säännöin että ydinalueen ulkopuolelle jäävää aluetta periaatein.⁶⁰ Tätä teoriaa vasten PL 12.2 §:ssä säädetty julkisuusperiaate jo sanamuodoltaan sallii – tai määrää – sitä koskevista poikkeuksista säädettyään lailla. Viranomaisten tallenteita koskeva tiedonsaantioikeus ei ole ehdoton oikeus, joten lainsoveltamistilanteissa joudutaan tarvittaessa turvautumaan periaatteiden väliseen punnintaan.

JulkL:n valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään hallituksen esityksestä JulkL:a pidettävän edistysaskeleena edeltäneeseen lainsäädäntöön nähden, asiakirjojen julkisuuden rajoitukset tapahtuisivat ainoastaan eduskuntalailla ja välttämättömistä syistä. Valiokunta katsoi, että esityksessä julkisuudelle esitetään kahdenlaisia rajoituksia, rajoitukset liittyvät joko salassa pidettäviin asiakirjoihin tai asioiden keskeneräisyyteen.⁶¹

Oikeusperiaatteet vaikuttavat lainkäyttötoiminnassa ratkaisu- tai tulkintafunktiossaan. Ratkaisufunktiossa lainkäyttäjä perustaa ratkaisunsa suoraan oikeusperiaatteeseen, kun taas tulkintafunktiossa oikeusperiaatteen avulla täsmennetään muissa oikeuslähteissä esitettyjä ilmaisuja ja niiden merkityssisältöjä. Perusoikeusnormit toimivat pääasiassa tulkintaperiaatteina, ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan tähdentämän⁶² PL 22 §:stä institutionaalista tukea saavan perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.⁶³ Oikeusperiaatteiden väliset suhteet voivat jäsentyä hyvinkin moniulotteisiksi, ja esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteeseen liittyvien oikeusperiaatteiden, joihin julkisuusperiaatekin katsotaan kuuluvan, voidaan katsoa muodostavan eräänlaisen periaatepuun. Myös tällaiseen laajempaan periaateverkostoon kuuluvat eri oikeusperiaatteet voivat joutua keskinäisen punninnan kohteeksi, mikä voi osoittautua ongelmalliseksi periaatekokonaisuutta kuvaavan pääperiaatteen hahmottamisen kannalta.⁶⁴

Julkisuusperiaate muidenkin oikeusperiaatteiden tapaan ei elä tyhjiössä. Eri oikeusperiaatteilla on vaihtelevia määriä kosketuspintaa toisiin oikeusperiaatteisiin, ja oikeusperiaatteiden väliset suhteet ovat dynaamisia. Oikeusperiaatteiden soveltamisen ideaalina katsotaan olevan oikeusperiaatteen mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen, toisin kuin oikeussääntöjen kohdalla, joissa esitetyt vaatimukset joko täytetään tai jätetään täyttämättä⁶⁵.

⁶⁰ Tuori 2007, s. 152–153.

⁶¹ PeVL 43/1998 vp, s. 3.

⁶² PeVM 25/1994 vp.

⁶³ Tuori 2007, s. 157.

⁶⁴ Hautamäki 2004, s. 110.

⁶⁵ Kavonius 2001, s. 47.

Oikeusperiaatteet voivat ikään kuin symbioottisesti tukea ja edistää toinen toisensa toteutumista, mutta yhtä lailla oikeusperiaatteet voivat olla tavoitteiltaan vastakkaisia. Julkisuusperiaatetta tukevia oikeusperiaatteita ovat esimerkiksi aikaisemmin esiin noussut sananvapaus, hyvä hallinto ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti (PL 21 §), kansalaisten osallistumisoi-keudet (PL 14.3 ja PL 20.2 §) sekä sivistykselliset oikeudet (PL 16 §).⁶⁶ Julkisuus luo mahdollisuuksia mielipiteenmuodostukselle ja yhteiskunnalliselle keskustelulle, mikä edesauttaa ihmisiä vaikuttamaan mm. itseään koskevaan päätöksentekoon⁶⁷.

Tätä vasten julkisuusperiaatetta rajoittaviksi perusoikeuksiksi voidaan katsoa esim. yksityiselämän suoja (PL 10 §), henkilökohtainen vapaus- ja turvallisuus (PL 7.1 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) ja elinkeinovapaus (PL 18.1 §). Julkisuusperiaatetta rajoittavat perusoikeudet realisoituva julkisuuslainsäädännössä tyypillisesti rajoittavan perusoikeuden tarkoittamaan tiedon salaamista koskevana salassapitosäännöksinä.⁶⁸ JulkL:ssa salassapitoperusteet on säädetty kootusti lain 24.1 §:n 34-kohtaiseen luetteloon. Salassapitoperusteet on jaoteltu eri lainkohdiksi nimenomaan suojattavan intressin perusteella. Nämä intressit voidaan jaotella kolmeen eri ryhmään sen perusteella, koskeeko suojattava intressi yksityistä, yleistä vaiko julkisyhteisön omaa intressiä⁶⁹.

Julkisuusperiaate ja asiakirjajulkisuus konkretisoituvat arkielämässä varsinkin asiakirjapyyntöjen kautta. Asiakirjapyyntö ja siihen liittyvä viranomaisen toimesta tapahtuva harkinta voidaan lyhyesti kuvata seuraavasti. Riittävän selkeä ja yksilöity asiakirjapyyntö osoitetaan viranomaiselle, jonka hallussa tietopyynnön kohteena oleva asiakirja on. Viranomaisen tulee ensinnäkin ratkaista, onko sillä hallussa kyseistä asiakirjaa, onko kyseinen asiakirja JulkL 5 §:ssä säädetyllä tavalla viranomaisen asiakirja ja onko kyseinen asiakirja tullut julkiseksi JulkL 6 tai 7 §:n nojalla. Mikäli vastaus näihin kohtiin on myöntävä, tulee viranomaisen arvioida, sisältääkö asiakirja JulkL 24.1 §:ssä tai muussa laissa säädettyä salassapidettävää tietoa. Mikäli asiakirjassa on salassapidettävää tietoa, viranomaisen tulee myös tutkia JulkL 10 §:ssä säädetyn niin sanotun osajulkisuuden mahdollisuutta, eli voidaanko asiakirja antaa tiedoksi ei-salassapidettäviltä osiltaan. Mikäli tietopyyntöön ei suostuta täysimääräisesti, asiasta on viimeistään tietopyynnön esittäjän erillisestä pyynnöstä annettava JulkL 14

⁶⁶ Tässä yhteydessä oikeusperiaate-käsite näyttäytyy tarpeettoman paljon perustuslakiin formuloitujen perusoikeuksien synonyyminä. Tämä ei missään tapauksessa ole asian laita, oikeusperiaatteet ovat käsitteenä huomattavasti laajempi ilmiö, kuin lakiin formuloitu säännös. Oikeusperiaatteista enemmän esim. Tuori 2007, s. 152–158.

⁶⁷ Mäenpää 2013, s. 29–34.

⁶⁸ Mäenpää 2013, s. 34–37.

⁶⁹ Mäenpää 2016, s. 395.

§:n mukainen valituskelpoinen päätös. Päätöksestä valittaminen tapahtuu hallintolainkäytösasiassa hallinto-oikeuteen (HaO), josta voidaan valittaa KHO:een, mikäli KHO myöntää asiassa valitusluvan (JulkL 33 §).

Tämä on varsin tiivistetty kuvaus tietopyynnön käsittelystä ja se sisältää monta taustaoleutusta. Tietopyynnöissäkkin on paljon muuttujia: pyyntö voidaan esimerkiksi esittää väärälle viranomaiselle, asiakirja voi olla toisen viranomaisen hallussa tai asiakirjan antamistapa – sähköinen vai fyysinen – tai sen toimittamisesta mahdollisesti perittävä maksu voidaan riitauttaa. Näistä tilanteista periaatteessa mikä tahansa voi olla tietopyynnön esittäjän muutoksenhaun kohteena.

2.2 Julkisuusperiaatteen kotimainen historia

Miten julkisuusperiaate on vakiintunut osaksi lainsäädäntöämme? Julkisuusperiaatteen ensimmäisenä normatiivisena ilmentymänä mainitaan jo tutkielmassani mainittu Ruotsin kirjoitus- ja painovapausasetus vuodelta 1766. Kyseinen laki oli aikaansa nähden – aikana jolloin jumalanpilkasta oli säädetty kuolemanrangaistus – huomattavan liberaali tuotos, ja vaikka asetuksen ensisijaisena tavoitteena on katsottu olevan sensuurinvastaisuus sekä tiettyjen asiakirjojen painattamisen mahdollistaminen, se samalla myös takasi jokaiselle oikeuden saada jäljennöksiä hallinnon yleisistä asiakirjoista.⁷⁰ Vaikka 1700-luvun puolivälin kontekstin julkisuusperiaatteesta puhuttaessa ollaan varsin kaukana moderniin hallintoon liittyvästä julkisuudesta, sen perustavanlaatuiset yhteydet sananvapauteen ja hallinnon julkiseen toimintaan olivat jo olemassa.

Venäjän vallan alla olosuhteet julkisuuden toteutumiselle heikkenivät mm. lukutaidottoman kansan ja olemattoman lehdistön takia⁷¹ ja vuonna 1829 painovapautta alettiin rajoittaa sensuuriasetuksella. Paino- ja sananvapaus koki uuden nousun 1800-luvun puolivälissä varsinakin kapitalismin läpimurron jälkeen, ja vuosisadan loppupuolella annettujen asetusten ja lakien perusteella julkisuusperiaate alkoi olla vakiintunut arvolähtökohta. Vuonna 1865 annetulla asetuksella vahvistettiin painovapauden periaatteita ja säädettiin viranomaiselle velvollisuuksia asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Vaikka vuonna 1867 painovapautta jälleen rajoitettiin, muutokset eivät tällä kertaa ulottuneet asiakirjajulkisuutta koskeviin säännöksiin.⁷²

⁷⁰ Andersson 1964, s. 479.

⁷¹ Takala 1982, s. 24.

⁷² Andersson 1964, s. 480.

Itsenäistymisen kynnyksellä vuonna 1906 säädettiin perustuslaintasoinen laki lausunto-, koontumis-, ja yhdistymisvapaudesta, mutta laki ei sisältänyt asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä. Tältä osin lainsäädännössämme ei tapahtunut muutoksia ennen vuotta 1919 keisarin kieltäytyttyä vahvistamasta painovapautta koskevia lakeja. Itsenäistymisenkin jälkeen asiakirjajulkisuutta koskeva sääntely oli niukkaa ja hajanaista. Suomen hallitusmuodon (94/1919, HM) 10 §:ssä vahvistettiin painovapaus perustuslain takaamana oikeutena ja lainsäädäntöä sisältyi myös painovapauslakiin. Sääntely oli kuitenkin kaikin puolin yleisluontoista ja asiakirjajulkisuuden näkökulmasta jopa puutteellista.⁷³ Asiantila koki huomattavan muutoksen vasta vuonna 1951, jolloin säädettiin maamme ensimmäinen asiakirjajulkisuutta koskenut yleislaki laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951, AsiakJulkL).⁷⁴

Asiakirja-termiin liittyvät määritelmät ja tätä myötä myös julkisuusperiaatteen tarkat rajat olivat sumeat ennen nykyisenkin JulkL:n voimaantuloa. AsiakJulkL:n käsitteistö poikkeaa hieman JulkL:n käsitteistöstä. Jo lain nimestä voidaan hahmottaa yksi eroavaisuus: siinä missä JulkL:n mukainen oikeus tietoon kohdistuu *viranomaisen asiakirjaan*, kohdistui AsiakJulkL:n mukainen oikeus tietoon *yleisiin asiakirjoihin*. AsiakJulkL:n perussysteematikka oli kuitenkin käyttökelpoinen, ja nykyinen JulkL:n voidaankin katsoa olevan AsiakJulkL:sta jalostunut versio.⁷⁵ Yleiset asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, eli sääntelyn lähtökohta oli julkisuusperiaate kuten nykyisinkin. Lain käsitteistö oli kuitenkin vanhentunutta ja esimerkiksi ATK-teknologian kehittyminen ja tätä seurannut asiakirjojen laadullinen monimuotoistuminen istui huonosti AsiakJulkL:n käsitteistöön.⁷⁶

AsiakJulkL:n asiakirjan määritelmään liittyi julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta merkittäviä haasteita. Julkisten ja salassa pidettävien asiakirjojen lisäksi on asiakirjoja, jotka eivät ole suoraan kumpakaan. Ongelmallinen lainkohta oli AsiakJulkL 5 §:

Asiakirja, joka on valmisteltavana viranomaisella, ei ole vielä julkinen, eikä myöskään viranomaisen omassa keskuudessa syntynyt ehdotus, luonnos, mietintö, lausunto, muistio tai muu selvitys.

Käytännön asiakirjapyyntöjen kannalta lainkohta johti tilanteeseen, jossa JulkL:n esitöissäkin tunnistetusti asiakirjat jakautuivat kolmeen luokkaan: julkisiin, salassa pidettäviin ja harkinnanvaraisesti julkisiin asiakirjoihin⁷⁷. Kiinnostava on myös lain sanamuoto *ei vielä*

⁷³ Andersson 1964, s. 480–481.

⁷⁴ Takala 1982, s. 24.

⁷⁵ HE 30/1998 vp, s. 30.

⁷⁶ Takala 1982, s. 30.

⁷⁷ HE 30/1998 vp, s. 12.

julkinen. AsiakJulkL:n pohjana olleen mietinnönkin mukaan pykälän tausta-ajatuksena oli pikemminkin määrittää julkisuuden ajankohtaa kuin rajoittaa sitä kategorisesti. Kuitenkin oikeuskäytännössä vakiintui tulkinta siitä, että nämä *ei-julkiset asiakirjat* pysyivät ei-julkisina asian ratkaisunkin jälkeen. Tämän asiakirjaluokan julkisuus oli puhtaasti viranomaisen itsensä ratkaistavissa, ja tämä säädösten tulkinnanvaraisuus johti tilanteeseen, jossa viranomaisella oli mahdollisuus pitää salassa asiakirjoja, joiden salaaminen ei perustunut mihinkään oikeaan syyhyn.⁷⁸

AsiakJulkL 5 §:n mukaiset valmisteluasiakirjat voidaan jakaa kahteen kategoriaan: viranomaisella valmisteltavina olevat asiakirjat, jotka tulevat julkiseksi valmistuttuaan, sekä niin sanotut sisäiset viranomaisselvitykset, jotka säilyvät ei-julkisina myös asian käsittelyn lopumisen jälkeen.⁷⁹ Oikeuskirjallisuudessa spekulointiin jälkimmäisen kategorian salassapidon perustuvan osittain niiden epämuodollisuuteen ja viimeistelemättömyyteen, mutta myöskin tärkeänä salassapidon motiivina on ollut pyrkiä luomaan hallintoviranomaiselle samankaltaista neuvottelusalaisuuden suojaa, mitä silloisen OK 1:7 on tarjonnut tuomioistuintuomille⁸⁰. Muodollisesti kuitenkin hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin ainoastaan julkisuuden asian käsittelylle aiheuttamalla haitalla.

AsiakJulkL ehti olla voimassa lähes 50 vuotta ennen nykyisen JulkL:n voimaantuloa. Voimassaolonsa aikana AsiakJulkL koki useita merkittäviä muutoksia, joista keskeisimpiä olivat hallintoprosessiuudistuksen yhteydessä 1982 uudistuneet asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset, henkilörekisterilain tuomat uudistukset 1987 merkitsivät teknisten tallenteiden tulemistasi AsiakJulkL:n soveltamisalan piiriin sekä henkilörekisteristä tapahtuvien massaluovutusten rajoittamista. Vuonna 1988 asiakirjajulkisuus ja tiedonsaantioikeus ulotettiin koskemaan myös ulkomaalaisia ja oikeushenkilöitä EIS:een liittymisen johdosta. AsiakJulkL:n lisäksi asiakirjojen ja niissä olevan tiedon julkisuutta koskevaa sääntelyä oli ajan mittaan kerääntynyt hajanaisesti lukuisiin erityisaloihin lakeihin ja asetuksiin. Tämä lainsäädännön pirstaloituminen oli yksi keskeisiä JulkL:n säätämisen syitä, JulkL:lla haluttiin kerätä asiakirjajulkisuutta koskeva sääntely yhteen yleislakiin. Perusoikeusajattelu ja vuoden 1995 perusoikeusuudistus myös osaltaan siivittivät JulkL:n säätämistä.⁸¹ Keskeisimpiä yhteiskunnallisia muutoksia AsiakJulkL:n ja JulkL:n voimaantulojen välillä ovat julkisyhteisöjen vaikutuspiirin laajeneminen, viranomaiset enenevissä määrin antoivat

⁷⁸ Takala 1982, s. 31.

⁷⁹ Oikeusministeriö 1992, s. 28.

⁸⁰ Konstari 1977, s. 171–172.

⁸¹ HE 30/1998 vp, s. 10–11.

neuvonta- ja tukipalveluja pelkästään puhtaiden hallintopäätösten tekemisen sijaan. Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja yksityisten ostopalvelujen käyttö ovat lisänneet julkishallinnossa olevan tiedon merkitystä, samoin jo itse hallinto ja käsitykset kansalaisten ja julkisen vallan välisestä suhteesta ovat muuttuneet kansalaisten asemaa korostavaan suuntaan. Keskeinen muutostekijä on ollut myös tietotekniikan ja tietojenkäsittelyn käyttöönotto ja käytön voimistuminen.⁸²

Jo AsiakJulkL:n aikaan oikeuskirjallisuudessa on herätty erilaisten yksittäiselle virkamiehelle osoitettujen asiakirjojen problemaattisuus niiden yleisyyden ja julkisuuden määrittelyn kannalta, eikä käytännössä ole ollut aina yksinkertaista eritellä, milloin mikäkin asiakirja on lähetetty virkamiehelle yksityishenkilönä ja milloin julkisen vallan edustajan ominaisuudessa. Presumtioksi näissä tapauksissa oli turvallisinta ottaa asiakirjan yleisyys, mutta myös AsiakJulkL:n aikaan on keskustelussa huomioitu asiakirjan sisällön merkitys sen julkisuuden kannalta, jolloin asiakirja olisi herkemmin katsottava yleiseksi, mikäli sillä on tarkoitettu vaikuttaa viranomaisella käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun.⁸³ JulkL 5.4 §:ään liittyvä problematiikka oli siis vahvasti olemassa jo AsiakJulkL:n voimassaolon aikoina.

2.3 Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat JulkL:ssa

2.3.1 Sisäisen työskentelyn asiakirjat JulkL 5 §:n kokonaisuudessa

JulkL:n sääntelystemaattinen lähtökohta on viranomaisen asiakirjoissa olevan tiedon julkisuus. JulkL:ssa tarkoitettua viranomaisen käsitettä ei tässä työssä tarkastella enempää, kuin toteamalla sillä olevan sanan yleiskielen mukaista merkitystä selvästi laajempi merkitys. Viranomaisen käsite kytkeytyy JulkL:n systematiikassa julkisen vallan käyttöön, mitä ilmentää JulkL 4.2 §:n lain soveltamisalaa koskeva säännös. Viranomaisen käsite kattaa myös julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tai yhteisöt niiden käyttäessään julkista valtaa.

JulkL:n mukaan yksilön oikeus tietoon voi kohdistua vain *viranomaisen asiakirjassa* olevaan tietoon. On huomionarvoista, että PL:n käsitteistö ei vastaa JulkL:ssa omaksuttua käsitteistöä. PL 12.2 §:n sanamuoto rakentuu sanojen *asiakirja*, *julkinen asiakirja* ja *tallenne* ympärille. PL:n sanamuoto vastaa JulkL:n edeltäjän AsiakJulkL:n omaksuttua terminologiaa, jossa julkisuusperiaate kohdistui *yleiseen asiakirjaan*⁸⁴. Yleisen asiakirjan käsite muutettiin JulkL:ssa viranomaisen asiakirjaksi mm. sen vuoksi, että asiakirjan luonne yleisenä asiakirjana sekoitettiin herkästi asiakirjan julkisuuteen. Julkisuustoimikunnan mietinnössä

⁸² Wallin – Konstari 2000, s. 74.

⁸³ Konstari 1977, s. 139–140.

⁸⁴ Ruotsin lainsäädännössä noudatetaan AsiakJulkL:n mukaista terminologiaa

käytettiin asiakirjan sijasta tallenteen käsitettä, mutta lainvalmistelussa tämän käsitteen käytöstä luovuttiin, koska sen arvioitiin viittaavaan liikaa teknisiin tallenteisiin. Viranomaisen asiakirjan käsite valittiin laissa käytettäväksi termiksi, sillä sen katsottiin kuvaavan parhaiten uuden JulkL:n soveltamisalaa ja sisältöä.⁸⁵

Viranomaisen asiakirjan käsitteestä säädetään JulkL 5 §:ssä. Lainsäätäjä on formuloinut lainkohdan deduktiiviseen, ylhäältä alaspäin muotoavaksi säännöksi. Ensin pohjustetaan lain yleistä soveltamisalaa määrittelemällä *asiakirjan* käsite, jota tarkennetaan määrittelemällä tästä joukosta *viranomaisen asiakirjat*. Seuraavaksi näin määritellyn lain soveltamisalaa rajataan määrittelemällä viranomaisen asiakirjojen joukosta pois niin kutsutut *ei-asiakirjat* sekä *viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat*. Lainkohdan systematiikassa rajautuminen viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle merkitsee JulkL:n soveltumatta jäämistä kyseisiin asiakirjoihin. Tietopyynnön käsittelyvaiheisiin suhteutettuna kysymys tietopyynnön kohteena olevan asiakirjan statuksesta sijoittuu käsittelyn alkuvaiheisiin – kysymys on ensimmäinen vaihe tietopyynnön käsittelyn elinkaarta, jossa tietopyynnöstä voidaan kieltäytyä itse asiakirjaan liittyvistä sisällöllisistä syistä⁸⁶. Taktisessa mielessä tällaiset varhaisiin prosessuaalisiin soveltamisalarajoituksiin liittyvät kysymykset ovat tehokkaita aseita: jos lain soveltuminen estyy jo käsittelyn varhaisessa vaiheessa, lausuminen myöhemmistä kenties herkemmin pääasiaksi tulkittavista asioista käy tarpeettomaksi. Mikäli asiakirjan katsotaan rajautuvan JulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle, ei tietopyyntöä ratkaistaessa tarvitse lainkaan ottaa kantaa esimerkiksi asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaan taikka sen sisältämien tietojen salassapitoon⁸⁷. Seuraavissa kappaleissa tarkastelen keskeisiltä osin JulkL 5 §:ssä säädettyt määritelmät. JulkL 5.4 §:ää koskevan tarkemman analyysin esitän kokonaisuudessaan tutkielman 3. pääluvussa, joten tässä yhteydessä tarkastelu tapahtuu JulkL 5 §:n systeemin kuvaamistarkoituksessa.

JulkL 5.1 § – Asiakirja

Pykälän 1 momentissa määritellään, mitä *asiakirjalla* tarkoitetaan JulkL:n systematiikassa. Lainkohdan mukaan asiakirjalla tarkoitetaan ensinnäkin kirjallista ja kuvallista esitystä, mutta myös sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä

⁸⁵ HE 30/1998 vp, s. 53.

⁸⁶ Tietopyyntö voidaan tätä aiemmissa vaiheissa hylätä esim. siitä syystä, että tietopyyntö on osoitettu taholle, joka ei ole JulkL 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen, taikka että asiakirja ei ole sen viranomaisen hallussa, jolle tietopyyntö osoitetaan.

⁸⁷ JulkL 5.4 §:n osalta tulee kuitenkin huomioda, että JulkL 5.5 §:n nojalla salassapitosäännöksiä sovelletaan myös lainkohdassa tarkoitettuihin sisäisen työskentelyn asiakirjoihin.

muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Lainkohdassa asiakirjaksi luokitellaan sekä analogisessa että digitaalisessa muodossa olevat tallenteet. Jälkimmäisten osalta JulkL lähtee siitä täsmennetystä lähtökohdasta, että mikä tahansa digitaalisessa muodossa oleva tiedosto ei muodosta asiakirjaa, vaan käsitettä täsmennetään käytön vuoksi yhteenkuuluvien merkkien yhdistelmän, tiettyä kohdetta tai asiaa koskevan viestin sekä viestin selville saamisen vaatimuksilla. Nykyään viranomaisen toiminta perustuu enenevässä määrin, ellei jopa pelkästään sähköiseen tiedonhallintaan. Sähköisessä muodossa olevan tietoaineiston osalta julkisuusperiaatteen turvaama tiedonsaantioikeus ei kohdistu kaikkiin viranomaisen tietojärjestelmissä oleviin merkkeihin, vaan ainoastaan näiden merkkien muodostamiin tiettyä asiaa koskeviin viesteihin.⁸⁸ JulkL:n systematiikassa asiakirjan käsitettä on tarkoitettu tulkittavan laajasti sekä tallennusalusta- ja teknologianeutraalisti, millä mahdollistetaan julkisuusperiaatteen mahdollisimman laaja-alainen soveltuminen jo määritelmällisistä lähtökohdista käsin. Asiakirjan käsitteen ulkopuolelle rajautuu lähinnä suullinen ei-tallennettu tieto.

Asiakirjan muotoon liittyen teknologian kiihtyvästä kehityksestä huolimatta asiakirjan määritelmä on verrattain hyvin pitänyt nähdäkseni pintansa. Asiakirjan määritelmä JulkL 5.1 §:ssä ei aikaisemman lainsäädännön tavoin sido asiakirjan määritelmää tallennusalustaansa, vaan arviointi tapahtuu viestin käyttämisen kautta. Esimerkiksi yhdellä tallennusalustalla, esimerkiksi USB-muistitikulla, voi olla monta asiakirjaa, samoin myös asiakirjan koosta riippuen yksi asiakirja voi olla useammalla tallennusalustalla. Hallinnon digitalisaation myötä omaksutut toimintatavat eivät vaikuttaisi aiheuttavan suuria ongelmia asiakirjan käsitteen tulkinnassa, monet digitaalista käsittelyä edeltäneistä toimenpiteistä ovat saaneet rinnasteisen muodon digitaalisessa maailmassa.

JulkL 5.2 § – Viranomaisen asiakirja

JulkL 5.2 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjan määritelmästä. Asiakirjan luokittuminen viranomaisen asiakirjaksi vaatii nimensäkin mukaisesti kytköstä viranomaiseen ja sen toimintaan, viranomaisen asiakirjoja ovat ensinnäkin viranomaisen laatimat tai viranomaisen toimesta laaditut, sekä viranomaiselle toimitetut viranomaisen tehtäviin liittyvät asiakirjat. Lisäksi viranomaisen asiakirjan tulee olla viranomaisen hallussa. Asiakirjan hallussa olo rakentuu viranomaisella olevan asiakirjaan kohdistuvan määräysvallan kautta, jolloin pelkkä

⁸⁸ Mäenpää 2016, s. 64–65.

tekninen käsiksi pääseminen esimerkiksi sähköiseen asiakirjaan ei vielä merkitse asiakirjan olevan viranomaisen hallussa.⁸⁹

Viranomaisen asiakirjan statuksen omaava dokumentti voi olla tiedonsaantioikeuden kohteena. Menemättä syvemmin tietopyynnön myöhempiin vaiheisiin mainitsen, jotta viranomaisen asiakirjasta voidaan antaa tieto, edellytetään asiakirjan tulemistä julkiseksi. Asiakirjan julkiseksitulosta säädetään JulkL 6 ja 7 §:issä.

Julkl 5.3 § – Ei-asiakirjat

Julkl 5.3 §:ssä rajataan aiemmissa momenteissa positiivisesti muotoiltua viranomaisen asiakirjaa rajaamalla tiettyjä sinänsä 2 momentin mukaan tällaisina asiakirjoina pidettäviä asiakirjatyyppejä käsitteen ulkopuolelle. Lainkohdassa tarkoitettut asiakirjat ovat siis sinällään katsottavissa viranomaiselle tulleeiksi tai viranomaisessa laadituiksi, mutta ne eivät tarkoituksensa ja asialliytymänsä puolesta ole kuitenkaan julkisuusperiaatteellisen tiedonintressin piiriin kuuluvia. Lainkohdan viisikohtaisen luettelon mukaan viranomaisen asiakirjana ei niin sanottuna *ei-asiakirjana* 5 momentissa säädetyn poikkeuksin pidetä ensinnäkään virkamiehelle osoitettuja yksityiskirjeitä (1 kohta), erinäisiä alustavia luonnoksia ja muistiinpanoja (2 kohta), vain viranomaisen sisäiseen käyttöön hankittuja asiakirjoja (3 kohta), yksityisen toimeksiantoon liittyviä asiakirjoja (4 kohta), eikä viranomaiseen toimitettuja löytötavaroita (5 kohta). Vaikka näistä rajauksista esimerkiksi 1 ja 5 kohdan mukaiset asiakirjat olisivat rajattavissa viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle jo siitä syystä, että niiltä puuttuu Julkl 5.2 §:n mukainen liityntä viranomaisen tehtäviin, nämä rajaukset kirjattiin selvyysyistä lakiin.⁹⁰ Tätä tutkielmaa varten kyseisten lainkohtien avaaminen ei liene tarpeen, muilla kohdilla on sanamuotojensa perusteella läheisempi kytkös tutkielman aiheeseen, joten avaan näitä lyhyesti.

Julkl 5.3 § 2 kohdan sanamuodosta on havaittavissa keskeinen lainkohtaa koskeva asiallinen raja. Viranomaisen palveluksessa olevan laatimien luonnoksiin ja muistiinpanoihin ei sovelleta Julkl:a ennen niiden irtaantumista asian valmistelijalta asian käsittelyä varten. Asiakirjoista tulee viranomaisen asiakirjoja, kun ne annetaan esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten, jolloin voitaneen lähteä siitä oletuksesta, että nämä muistiinpano- ja luonnosasiakirjat liittyvät nimenomaan johonkin viranomaisessa käsiteltävään asiaan.

⁸⁹ Mäenpää 2016, s. 72.

⁹⁰ HE 30/1998 vp, s. 56–57.

Momentin 3 kohdan viranomaisen sisäiseen käyttöön hankituilla asiakirjoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaisen sisäiseen koulutukseen, tiedonhakuun tai muuta vastaavaa käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Lainkohdan tarkoituksena on jättää viranomaisen harkintaan, missä laajuudessa tietoja virkatoiminnassa käytettävistä apuvälineistä, kuten julkaisuista ja sanakirjoista annetaan tietoa.⁹¹ Lainkohtaa kutsutaankin oikeuskirjallisuudessa näitä asiakirjoja kuvaavalla tavalla kirjastoklausuuliksi⁹². Momentin 4 kohdan asiakirjat koskevat tilanteita, joissa viranomainen suorittaa yksityiseltä saamaa toimeksiantotehtävää. Esi-
töissäkin mainittu tyyppiesimerkki tällaisesta on tilaustutkimukset⁹³.

JulkL 5.4 § – Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat

Kuten jo johdantoluvussa toin esille, viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat merkitsevät julkisuusperiaatteen rajoitusta, sillä JulkL 5.4 §:n säännöksen nojalla niitä ei tiettyjen ehtojen täytyessä katsota viranomaisen asiakirjaksi. Lain esitöiden mukaan tällaista lainkohdassa tarkoitettua aineistoa on erilaiset vapaamuotoiset tiedotteet ja muut keskusteluja korvaavat viestit sekä esimerkiksi henkilöstön virkistystoimintaa, työajan seurantaa tai viranomaisen vapaamuotoisia rutiiniasioiden viestintään käytettäviä asiakirjoja tai niitä välittäviä järjestelmiä. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa viranomaisen sisäisiä kokouksia ja sisäistä hallintoa varten laaditut viestit, tiedotteet, muistiot, pöytäkirjat ja muut vastaavat asiakirjat. Tällaisia asiakirjoja viranomaisessa ei tosiasiassa luetteloida taikka arkistoida. Samoin tähän kategoriaan kuuluvat esimerkiksi viranomaisen henkilöstön virkistystoimintaa koskevat asiakirjat taikka työajan seurantajärjestelmä sekä vapaamuotoiseen rutiiniasioiden viestintään käytettävät muistiinpanoluonteisia asiakirjoja sisältävät tai välittävät järjestelmät. Lainkohdalla ei tarkoiteta kavennettavan esimerkiksi viranomaisen päätöksiin kohdistuvaa perusteluvelvollisuutta, eikä tällaiset asiakirjat kuvaa julkisen vallan käyttämistä, jolloin ne eivät muodostu julkisuusperiaatteen kannalta keskeisiksi. Säännöksellä halutaan turvata asian hyvää ja monipuolista valmistelua sekä virkamiesten vapaata mielipiteenvaihtoa.⁹⁴

Lainkohtaa koskevissa perusteluissa myös muistutetaan erityisesti asiakirjajulkisuuden perusoikeuskytköksistä, lainkohta merkitsee rajoitusta julkisuusperiaatteesta, jolloin tulee

⁹¹ HE 30/1998 vp, s. 56.

⁹² HE 30/1998 vp, s. 56, tai ratkaisun KHO:2014:69 perustelut.

⁹³ HE 30/1998 vp, s. 56.

⁹⁴ HE 30/1998 vp, s. 57–58.

huomioida hallitusmuodon (94/1919, HM) 10 §:n 2 momentti⁹⁵ sekä perusoikeuksien rajoituksia koskevat yleiset opit. Sisäisen työskentelyn asiakirjan luonne voi ratketa myös asian valmisteluvaiheen perusteella. Viranomaisen työskentely on vaiheittaista, eikä ole tarkoituksenmukaista JulkL:n tulevan sovellettavaksi kaikkeen asian käsittelyssä ja valmistelussa syntyvään aineistoon. Vasta kun aineisto liittyy kiinteästi päätöksentekoon tai muuhun merkittävään toimenpiteeseen, väistyy asiakirjan status sisäisen työskentelyn asiakirjana⁹⁶.

Kirjaimellisesti luettuna JulkL 5.4 §:n sanamuoto ei yksiselitteisesti määrittele, sulkeeko lainkohta nämä asiakirjat pois viranomaisen asiakirjan käsitteestä; lainkohdan mukaan ”[lakia] sovelletaan viranomaisessa työskentelevien [...] sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin”, viranomaisen asiakirjan käsite juridis-teknillisenä käsitteenä ei sellaiseen ilmene lakitekstissä. Kuitenkin koska koko JulkL:n soveltuminen rakentuu tämän juridis-teknillisen käsitteen ympärille, on yhdenmukaista, saavatko JulkL 5.4 §:ssä määritellyt asiakirjat luennan *ei viranomaisen asiakirja vai viranomaisen asiakirja, johon julkisuuslakia ei sovelleta*. Molemmissa luentatavoissa oikeusvaikutukset ovat samat. Luentaa koskeva merkitysten yhteys koskee myös JulkL 5.3 §:ssä säädettyjä ei-asiakirjoja.

JulkL 5.5 § - Salassapitoperusteiden laajennettu soveltaminen

JulkL 5 §:n viimeisessä 5 momentissa säädetään eräänlaisesta rajatusta poikkeuksen poikkeuksesta julkisuuslain soveltamiselle koskien JulkL 5.3 § 2 kohtaa ja JulkL 5.4 §:ää. Vaikka mainitut lainkohdat perusasetelmaltaan ja -lähtökohdaltaan merkitsevät julkisuusperiaatteesta poikkeamista siten, että lainkohdissa tarkoitettuihin asiakirjoihin ei kohdistu tiedonantovelvollisuutta, JulkL 24.1 §:ssä säädetty salassapitoperusteet on JulkL 5.5 §:n nojalla säädetty soveltumaan myös näihin asiakirjatyyppeihin. JulkL 5.4 § sisälsi alkuperäisessä hallituksen esityksessä viimeisenä lauseen ”[a]sikirjat on pidettävä salassa, jos ne sisältävät muussa laissa tai 24 §:ssä salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja”, ja JulkL 5.5 §:n kanssa identtinen säännös oli muotoiltu JulkL 24.2 §:ään. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti lakitekstiä muokattiin nykyiseen muotoonsa, jossa JulkL 5.4 §:n viimeinen lause poistettiin ja JulkL 24.2 §:n säännös siirrettiin JulkL 5.5 §:ksi. Muutos liittyi hallintovaliokunnan ehdottamaan lain tulkintaohjauksen selkeyttämiseen, tulkintaa ohjaavaan JulkL 17 §:ään valiokunta ehdotti kattavia tulkintaa selkiyttäviä lisäyksiä, jotka lopulta lakiin säädettiin. Viittaus tähän tulkintasäännökseen haluttiin JulkL 24.2 §:ään salassapitoperusteiden

⁹⁵ HM 10 §:ssä säädettiin sana- ja painovapaudesta, pykälän 2 momentissa säädettiin sananvapausoikeuksien tarkemmasta säätämisestä lailla.

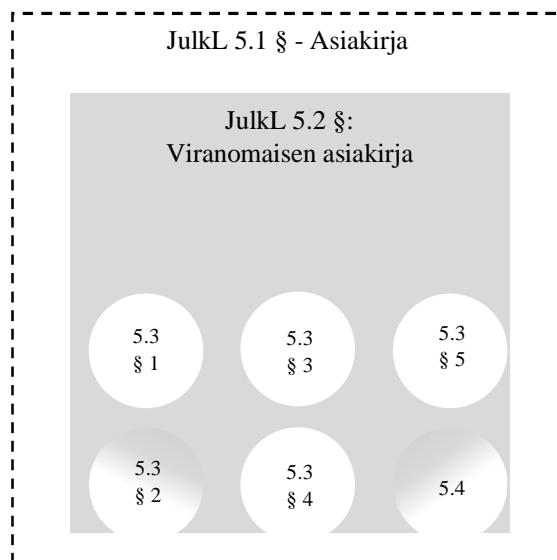
⁹⁶ Mäenpää 2018, s. 663.

soveltamisen yhteyteen, millä tavoiteltiin lakia soveltavan viranomaisen kiinnittävän huomiota koko JulkL:n yleisiin lähtökohtiin ja viranomaisen harkintaa ohjaaviin säännöksiin.⁹⁷ Samalla vanha JulkL 24.2 § löysi uuden paikkansa JulkL 5.5 §:ssä, mihin säännös nähdäkseni sopiikin paremmin. Säännöksessä viitataan JulkL 5 §:n kahteen kohtaan, jolloin säännöksen sijoittuminen samaan pykälään on loogisin ratkaisu.

JulkL 5.5 §:ssä säädetylle laajennetulle salassapitovelvoitteelle ei ole lain esitöissä esitetty erillisiä perusteluja, mutta nähdäkseni salassapitoperusteiden ulottamista näihin asiakirjatyyppeihin voidaan perustella ainakin lainkohtien toisella yhteisellä nimittäjällä, nimittäin JulkL:n soveltamista koskevan rajauksen ehdollisuus. JulkL 5.3 § 2 kohdassa säädetyt muistiinpanoasiakirjat rajautuvat JulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle ikään kuin muotonsa tai valmiusasteensa perusteella, julkisuusperiaatteellisen tiedonintressin ei voida katsoa kohdistuvan alustaviin ja epävirallisiin muistiinpanoihin. Sen sijaan, kun nämä asiakirjat valmistuvat käyttötarkoitustaan varten, eli ne annetaan esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten, niiden status muuttuu viranomaisen asiakirjaksi. Samankaltainen ehdollinen JulkL:n soveltaminen liittyy myös JulkL 5.4 §:ään, mutta kyseisen lainkohdan osalta ehdollisuus liittyy asiakirjan käyttötarkoitukseen viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana sekä asiakirjan tietosisällön arkistoitavuuteen. Koska JulkL 5.3 § 2 k ja 5.4 §:n mukaiset asiakirjat eivät kategorisesti rajaudu JulkL:n soveltamisen ulkopuolelle, on niihin mahdollisesti sisältyvä salassapidettävä tieto turvattu ulottamalla salassapitosäännösten soveltaminen näihin. Asiakirjan julkisuuden arvioiminen sisältää näissä lainkohdissa punnintaa, jolloin näiden asiakirjojen osalta on suurempi riski päätyä julkisuuteen ennenaikaisesti taikka väärin perustein.

⁹⁷ HaVM 31/1998, s. 11 ja 20.

Yhteenvedona JulkL 5 §:n viranomaisen asiakirjan käsitekenttä voidaan kuvata seuraavalla kuviolla:



Kuvio 1: JulkL 5 §:n käsitekenttä

Kuvio on luonnollisesti sääntelysystematiikan hahmottamisen apuväline. JulkL 5.1 §:n määrittelemä asiakirjan käsitekenttää on pidettävä avoimuutensa ja teknologianeutraaliutensa johdosta ei-tarkkarajaisena. Asiakirjojen käsitekentässä JulkL 5.2 §:ssä määritelty viranomaisen asiakirjojen käsitekenttä, joka on kuviossa kuvattu harmaalla taustalla, vastaa JulkL:n soveltamisalaa. JulkL 5.3 §:n säännöt tekevät viranomaisen asiakirjan käsitteeseen ja JulkL:n soveltamisalaan aukkoja. JulkL 5.4 § ja 5.3 § 2 k sen sijaan ovat muotoilultaan mahdollisia ja sisältävät näin ollen rajanvetoja sekä lain soveltamisalaan kuuluvien että sen ulkopuolelle jäävien asiakirjojen välille.

Kuvio sisältää myös keskeisenä yksinkertaistuksena ainakin sen seikan, että eri ei-asiakirjakategoriat olisivat aina toisistaan erillisiä. Tällaiseen johtopäätökseen ei lain sanamuodon perusteella voi päätyä. JulkL 5.4 §:n kannalta suurin mielenkiinto kohdistuu kyseisen lainkohdan ja JulkL 5.3 § 2 kohdan väliseen suhteeseen. Lainkohtia yhdistää edellä mainittu JulkL 5.5 §:ssä säädetty salassapitosäännösten soveltumisen laajentaminen näihin asiakirjojen kategorioihin.

JulkL 5.3 § 2 kohdan mukaisilla muistiinpanoasiakirjoilla ja JulkL 5.4 §:n mukaisilla sisäisen työskentelyn asiakirjoilla voidaan nähdä olevan myös jonkinasteinen historiallinen yhteys. AsiakJulkL 5 §:ssä säädettiin sekä viranomaisella valmisteltavana olevista asiakirjoista, sekä "viranomaisen keskuudessa syntyneistä ehdotuksista, luonnoksista, mietinnöistä, lausunnoista, muistioista tai muista selvityksistä". Molempiin asiakirjakategorioihin liittyi

sääntö, jonka mukaan ne *"eivät olleet vielä julkisia"*. Valmisteltavina olevien asiakirjojen suhteen sääntö on selvästi ymmärrettävissä niin, että asiakirja tulee julkiseksi valmistuttuaan, mikä vastaa JulkL 5.3 § 2 kohdan logiikkaa. Keskeinen ero kuitenkin on se, että AsiakJulkL:n systematiikassa valmisteluasiakirjat ovat sinällään yleisiä asiakirjoja, joiden julkiseksitulo ratkeaa valmistumisen perusteella. JulkL:n systematiikassa asiakirjat saavuttavat viranomaisen asiakirjan statuksen valmistuttuaan esittelyä tms. varten, jolloin asiakirjan julkiseksitulo ratkaistaan erikseen JulkL 6 §:n nojalla.

AsiakJulkL 5 §:n toisen asiakirjakategorian suhteen asetelma on hankalampi, lainkohdan mukaan esimerkiksi viranomaisen keskuudessa syntynyt muistio ei ole vielä valmis. Ilmaisutyötyynee ymmärtää asiakirjan käyttötarkoituksen kautta. Jo AsiakJulkL:n aikaan julkisuusperiaatteella katsottiin olevan nykyistä vastaava kontrollifunktio, joka kohdistuu nimenomaan viranomaisen toimintaan ja tehtävään. Tällöin julkisuusperiaatteellinen tiedonintressi kohdistuu myös tiiviimmin tämän toiminnan ja tehtävän kannalta tärkeisiin ja siihen liittyviin asiakirjoihin.

Lainkohtien voidaan katsoa olleen myös oikeuskäytännössä yhteydessä. Esimerkiksi ennakkopäätöksessä KHO:2001:66, joka koski käräjäoikeuden istuntojen niin kutsuttuja memoriaalipöytäkirjoja, käsittelyn aiemmassa vaiheessa Kouvolan hallinto-oikeus oli perusteluissaan tukeutunut JulkL 5.4 §:ään, memoriaali katsottiin vapaamuotoiseksi kirjoitelmaksi ja se oli tarkoitettu lähinnä istunnon puheenjohtajan omaan käyttöön. KHO ei ratkaisussaan muuttanut HaO:n päätöksen lopputulosta, mutta tukeutui perusteluissaan tästä poiketen JulkL 5.3 § 2 kohtaan, asiakirjan todettiin sisältävän työskentelyn apuvälineeksi tarkoitettuja muistiinpanoja, eikä sitä allekirjoitettu tai varmennettu. Tältä osin perustelut harmillisesti olivat pitkälti *on katsottava* -tyyppisiä, eikä päätöksen perusteella voida selvästi sanoa, ovatko JulkL 5.3 § 2 k ja JulkL 5.4 § toisensa soveltamisen poissulkevia.

JulkL 5 §:n systematiikkaa havainnollistaa myös KHO:n tuore JulkL 5.4 §:ää koskeva ratkaisu KHO:2019:169. Tapauksessa tietopyyntö koski kaupunginjohtajan rekrytointiprosessiin liittyviin ulkopuolisen rekrytointiyrityksen tekemiin asiakirjoihin, joissa arvioitiin erinäisiä henkilöitä, joihin rekrytointiyritys oli ollut yhteydessä. Osa näistä henkilöistä oli antanut suostumuksensa tulla valituksi kaupunginjohtajan virkaan ja osa ei. Tapauksessa keskeisimpänä kysymyksenä oli mahdollinen JulkL 24.1 §:n salassapitosäännöksen soveltuminen, mutta jotta salassapitosäännöstä päästiin edes

arvioimaan, tuli KHO:n ottaa kantaa asiakirjan luonteeseen. KHO katsoi, että asiakirjat oli annettu kaupungille kaupunginjohtajan valintaprosessiin liittyen. Asiakirjat katsottiin tarkoitukseensa valmistuneiksi, jolloin niitä ei voitu rajata JulkL 5.3 § 2 k nojalla muistiinpanoasiakirjoina JulkL:n ulkopuolelle. KHO katsoi myös, ettei asiakirjoja tarkoituksensa puolesta voida pitää JulkL 5.3 § 3 k kirjastoklausuulin mukaisina sisäisen koulutuksenkaan asiakirjoina. JulkL 5.4 §:n osalta KHO katsoi, että koska asiakirjojen luonne, tarkoitus ja sisältö liittyivät kaupunginjohtajan rekrytointiprosessiin ja näin ollen julkisen vallan käyttöön, ei niitä voida pitää JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettuina sisäisen työskentelyn asiakirjoina. Asiakirjat olivat viranomaisen asiakirjoja, joihin JulkL:a sovelletaan.

JulkL 5.4 § asettuu nähdäkseni JulkL 5 §:n deduktiivisessa systeemissä temaattisesti 2 ja 3 momenttien välimaastoon. JulkL 5.2 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjoista ja JulkL 5.3 §:ssä viranomaisena asiakirjoja muistuttavista asiakirjoista, joita ei kuitenkaan tällaisiksi katsota. JulkL 5.4 §:ssä – kuten myös JulkL 5.3 § 2 kohdassa – jaetaan asiakirjoja asiaperusteisesti sekä viranomaisen asiakirjoiksi katsottaviin sekä ei tällaisiksi katsottaviin asiakirjoihin.

2.3.2 Sisäisen työskentelyn asiakirjoihin liittyvistä sääntelytavoitteista

Lainkohdan esitöissä tehdään moni varsin laaja-alaisia lainkohdan tulkintaa koskevia nos-toja. JulkL 5.4 §:n nojalla ei ole tarkoitettu kaventaa viranomaisen perusteluvelvollisuuta, mutta mitä tällaisen perusteluvelvollisuuden voidaan katsoa pitävän sisällään. Tämän tutkielman valossa ei tuomion perustelemista koskevia argumentaatioteorioita tarkastella kovin syvällisesti, mutta teeman kartoittamiseksi lyhyt katsaus lienee tarpeen. Perusteluille on asettavissa sekä laadullisia että muodollisia vaatimuksia. Perustellun ratkaisun voidaan katsoa tarkoittavan ainakin sitä, että ratkaisun perusteina esitetyt argumentit ovat asiallisesti hyväksyttäviä, eli sen faktapremissit vastaavat ratkaisuaineistossa esitettyä asiantilaa, sekä selvitettyihin tosiseikkoihin on sovellettu oikeaa normia oikealla tavalla. Toisaalta perustelujen muodolliset edellytykset merkitsevät sitä, että ne täyttävät perustelujen lainmukaiset vaatimukset eli oikeuslähdeopin mukaisuuden asettamat vaatimukset.⁹⁸

⁹⁸ Virolainen – Martikainen 2010, s. 27.

Normatiivisemmasta lähtökohdasta viranomaisen⁹⁹ perusteluvelvollisuutta koskee hallintolain (434/2003, HL) 45 §, jonka mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Perusteluvelvollisuuteen liittyvien vaatimusten ja sen piiriin kuuluvien tietojen piiriin kartoitusta voi lähestyä myös virkarikosoikeudellisesta näkökulmasta, kun ratkaisujen perusteleminen on säädetty virkavelvollisuudeksi¹⁰⁰. Lainkohdissa esitetyt perustelujen muodollisten vaatimusten voitaneen katsoa kattavan ainakin perusteluvelvollisuuden ytimen, jälleen kuitenkin kokonaisuudessaan perusteluvelvollisuus muodostuu käsitteenä varsin abstraktiksi. JulkL 5.4 §:n nojalla sisäisen työskentelyn asiakirjoihin kuuluvat selvästi kuitenkin ainakin sellaiset asiakirjat, joilla ei ole liityntää lainkohdissa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista.

Keskeinen JulkL 5.4 §:ää koskevissa lain esitöissään korostuva tarkoitus säännökselle on viranomaisessa työskentelevien välisen viestinvaihdon turvaaminen. Vapaan viestinvaihdon ja tavallisten kommunikointimahdollisuuksien turvaaminen nostetaan lainkohtaa koskevissa perusteluissa kahdesti esille, ensin yleisemmällä tasolla ja myöhemmin uudestaan lainkohdan perustuslainmukaisuutta pohdittaessa. Huomattavaa onkin, että nimenomaan viranomaisessa työskentelevien viestinvaihto sekä hyvä ja monipuolinen valmistelu on esitöissä nostettu julkisuusperiaatteen rajoitusperusteeksi. Esitöiden mukaan nämä ovat niin tärkeitä yleisiä etuja, ja koska julkisuuden rajoitus koskee vain arkistointivelvoitteen ulkopuolelle jääviä tietoja, lainkohdan aiheuttama perusoikeudesta poikkeaminen voidaan katsoa olevan näiltä poikkeuksilta edellytettyjen vaatimusten mukainen¹⁰¹.

Varmuudella ulkoisilta katseilta vapaan viestinvaihdon mahdollistaminen oletettavasti vähentää virkamiesten omiin kirjoituksiinsa kohdistamaa itsesensuuria ja näin mahdollistaa viestinvaihdon monipuolisuuden. Monipuolisempi ja esimerkiksi enemmän eri tulkinta- tai ratkaisuvaihtoehtoja sisältävät viestit ovat omiaan näin parantamaan myös käsittelyssä

⁹⁹ Tuomioistuimien osalta perusteluvelvollisuudesta koskee samansisältöiset säännökset HOL 87 §:ssä, oikeudenkäynnistä rikosasioissa n. lain (689/1997) 11 luvun 4 §:ssä ja oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 24 luvun 4 §:ssä.

¹⁰⁰ Tuomarin perusteluvelvollisuudesta ja virkavastuusta lisää esim. Virolainen – Martikainen 2010, s. 556–562.

¹⁰¹ HE 30/1998 vp, s. 58.

olevien asioiden valmistelua¹⁰². Perustuslakivaliokunta ei esityksestä antamassaan lausunnossa kommentoinut julkisuusperiaatteesta poikkeamisesta tältä osin tarkemmin.

Viestinvaihdon turvaamisella on selkeä yhteys valmistelujulkisuuteen liittyvien kysymysten kanssa. Valmistelujulkisuuden laajeneminen olikin yksi JulkL:n säätämisen keskeisimmistä tavoitteista. Asioiden avoimemman valmistelun katsotaan lain esitöissä parantavan yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia sekä itse päätöksenteon laatua julkisen keskustelun tuodessa mahdollisesti päätöksentekoon lisää aineistoa ja näkökulmia, joita ei välttämättä valmistelun aikaisemmissa vaiheissa ole ymmärretty huomioda. Lain yleisperusteissa nämä tavoitteet sidottiin kuitenkin viranomaisen asiakirjan julkiseksituloon liittyviin säännöksiin eikä niinkään viranomaisen asiakirjan luonteeseen koskevaan sääntelyyn, sekä viranomaiselle asetettuun tiedottamisvelvollisuuteen liittyviin säännöksiin.¹⁰³

Rajoittamattomalla valmistelujulkisuudenkaan ei voida katsoa olevan tavoittelun arvoinen ihanne, sillä tiedon salassapidolla on myös salassapidon puolesta puhuvia perusteita, jotka johtuvat yhteiskunnassa vallitsevista ristiriidoista ja vuorovaikutuksista.¹⁰⁴ Tiedon salaaminen varsinkin asioiden valmistelun näkökulmasta merkitsee asiaan liittyvän päätöksenteon helpottamista, sillä salaaminen estää päätöksentekomenettelyyn ulkopuolelta kohdistuvat interventiot. Valmistelun salaamisen, varsinkin tehtyjen päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta vasten tarkasteltuna, voidaan ensinnäkin katsoa lisäävän päätöksentekojärjestelmän sisäistä konsensusta ja päätöksenteon kompromisseja piilottamalla järjestelmään liittyvät erimielisyydet. Toisaalta valmistelun salaaminen myös antaa järjestelmälle arvovaltaa ja auktoriteettia, kun yksityisten päätöksentekomenettelyyn liittyvien jäsenten mielipiteet ja sanavalinnat jäävät ympäristölle tuntemattomaksi saaden anonyymin leiman. Tietäntyyppisten asioiden ollessa kyseessä salassapito voi olla jopa päätöksenteon tehokkuuden yksi perusedellytys, esimerkiksi tällaisista asioista voidaan mainita finanssipoliittiset toimenpiteet.¹⁰⁵

Valmistelujulkisuuden tai pikemminkin -salaisuuden taustalla voidaan nähdä olevan samantaisia tavoitteita, kuin esimerkiksi tuomioistuinten neuvottelusalaisuutta koskevissa salassapitosäännöksissä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007, HProsJulkL) 15 §:ssä säädetään tällaisesta salassapidosta hallintotuomioistuinten

¹⁰² Valmistelun käsite ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Tässä yhteydessä käytän Konstarin käyttämää määritelmää, jonka mukaan valmistelua on kaikki se hallinnon toiminta, mikä edeltää käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista, ks. Konstari 1977, alaviite 107.

¹⁰³ HE 30/1998 vp, s. 33.

¹⁰⁴ Konstari 1977, s. 335.

¹⁰⁵ Konstari 1977, s. 336.

osalta¹⁰⁶. HProsJulkL 15 §:n mukainen neuvottelusalaisuus on pidettävä salassa 80 vuoden ajan jopa siltä, kenen oikeutta, etua tai velvollisuutta käsiteltävä asia koskee. Lainkohtaa koskevien esitöiden korostetaan neuvottelusalaisuuden merkitystä tuomioistuimen riippumattomuuden ja ratkaisujen perusteellisen harkinnan turvaamiseksi, ja neuvotteluihin kohdistuvan julkisuuden todetaan mahdollisesti estävän valmistelevien jäsenten vapaata mielipiteiden vaihtoa ja eri ratkaisuvaihtoehtojen punnintaa, millä katsotaan myös olevan vaikutusta lopullisen ratkaisun sisältöön.¹⁰⁷

Neuvottelusalaisuus sinällään liittyy ainoastaan tuomioistuimen toimintaan, neuvottelusalaisuuden taustalla vaikuttaa tuomioistuimen riippumattomuus ja neuvottelusalaisuus on tärkeä instituutio myös tuomioistuimen toiminnan kannalta¹⁰⁸. Neuvottelusalaisuuden piirissä olevasta tiedosta voidaan antaa tietoa vain tuomioistuimen luvalla¹⁰⁹.

Edellä selostettu käräjäoikeuden memoriaalipöytäkirjaa koskeva ratkaisu KHO:2001:66 havainnollistaa osaltaan tätä valmistelujulkisuuden ja neuvottelusalaisuuden välistä yhteyttä. Ratkaisussa resiitissä mainitaan Kouvolan HaO:n tukeutuneen JulkL 5.4 §:n lisäksi siihen seikkaan, että memoriaalit saatavat sisältää merkintöjä OK 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetuista salassa pidettävistä neuvotteluista. KHO ei omissa perusteluissaan ottanut kuitenkaan neuvottelusalaisuuskysymykseen kantaa, kenties tämänkaltaisiin argumentointia tukeviin perusteisiin ei tarvinnut tukeutua, kun asiakirja luonne oli jo ratkaistu selvästi JulkL 5.3 § 2 kohdan nojalla. HaO:n käyttämä perustelu on myös katsottava sikäli epäonnistuneeksi, että asiakirjan mahdollisesti sisältämät syystä tai toisesta salassapidettävät tiedot eivät etupainotteisesti voi olla asiakirjan julkisuudesta päättämisen perusteena, vaan asiakirjan salassapito ratkaistaan tapauskohtaisesti sitä koskevan tietopyynnön yhteydessä. Neuvottelusalaisuuden alaisilla tiedoilla ei myöskään nähdäkseni ole kytköstä JulkL 5.4 §:n edellyttämään arkistointivelvoitteeseenkaan – asiakirjan luonne ja sen sisältämät salassapidettävät tiedot ovat kaksi toisistaan erillistä kysymystä.

¹⁰⁶ Vastaava säännös löytyy myös yleisten tuomioistuinten prosessijulkisuuslaista. Säännösten taustalla vaikuttaa tuomarivalaa tai -vakuutusta koskenut OK 1 luvun 7 §, nykyään tuomarinvakuutuksesta säädetään tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:ssä. Tuomarinvakuutuksen antanut sitoutuu olemaan ilmaisematta sivullisille sellaista asiaa, jonka hän on virassaan saanut tietoon ja joka on pidettävä salassa, kuten tuomioistuimen suljettujen ovien takana pidettyä neuvottelua.

¹⁰⁷ HE 12/2006 vp, s. 35.

¹⁰⁸ HE 30/1998 vp, s. 68.

¹⁰⁹ Wallin – Konstari 2000, s. 264.

Julkisuusperiaate on keskeinen informaation vapautta koskeva periaate, johon sisältyy olennaisesti ajatus, että tiedonsaanti-intressin viranomaisten asiakirjoista ei tarvitse liittyä ainoastaan tietoa pyytävien omiin asioihin¹¹⁰. Oikeus tiedon saamiseen viranomaisen asiakirjasta on yleinen. JulkL:n uudistamisella tavoitellaan muun muassa valmistelujulkisuuden laajenemisen myötä yleisölle laajempaa mahdollisuutta saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja sen harrastamasta julkisen vallan käytöstä.

JulkL 5.4 §:ään liittyy selvästi se lähtökohta, ettei sen nojalla julkisen vallan käyttöä kuvaavia asiakirjoja suljeta julkisuuden ulkopuolelle. Lainkohdan esitöidenkin mukaan lainkohdassa ei ole kysymys julkisen vallan käyttöä kuvaavista asiakirjoista, eikä niitä näin ollen voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisena keskeisinä asiakirjoina¹¹¹. Sisäisen työskentelyn asiakirjojen arviointi näin ollen kytkeytyy julkisen vallan harjoittamiseen. Muun muassa tähän tarkoitukseen kytkeytyy JulkL 5.4 §:n asiakirjojen arkistointivelvollisuutta koskeva sääntö – asiakirjojen arkistointivelvoitteella voidaan katsoa tavoiteltavan, että säännöksen nojalla julkisuuden ulkopuolelle rajautuu vain vähämerkityksellisiä asiakirjoja¹¹².

JulkL 5.3 § 2 kohtaan verrattuna JulkL 5.4 §:ssä tarkoitetuilta asiakirjoilta ei vaadittane yhtä kiinteää kytköstä viranomaisen toimintaan. JulkL 5.3 § 2 kohdan mukaiset asiakirjat tulevat aiemmin esitetysti julkisiksi, kun ne annetaan asian käsittelyä varten. Näihin asiakirjoihin liittyy näin ollen jo lakitekstin perusteella jonkinlainen kytkös asian käsittelyyn tai päätöksentekoprosessiin. Lain sanamuodon perusteella JulkL 5.4 §:n osalta näin vahvaa kytköstä ei ole johdettavissa, vaan ne soveltuvat viranomaisen sisäiseen työskentelyyn laajemmassa katsannossa. Tähän teemaan palataan kuitenkin seuraavassa pääluvussa, jossa JulkL 5.4 §:n analysoidaan yksityiskohtaisemmin.

Kysymys siitä, mitä tarkoitetaan viranomaisen tehtävillä, on äärimmäisen laaja. Viranomaisen tehtäviä kartoittaessa looginen peruslähtökohta lienee sille lainsäädännössä asetettu toimivalta. Usein nämä toimivaltaa määrittävät lainkohdat on nimettykin tavalla, joka tukee tätä tulkintaa¹¹³. Viranomaisen toimialaan liittyvien tehtävien lisäksi viranomaisilla voidaan katsoa olevan lukuisia muitakin lakisääteisiä tehtäviä. Tällaisia tehtäviä syntyy viranomaiselle esimerkiksi työnantajan roolissa. Jo pelkästään JulkL:n nojalla viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin voidaan katsoa erilainen aineiston tuottaminen ja tiedottaminen.

¹¹⁰ Wallin – Konstari 2000, s. 35.

¹¹¹ HE 30/1998 vp, s. 58.

¹¹² Mäenpää 2018, s. 663.

¹¹³ Esimerkiksi aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 § on otsikoitu ”Aluehallintovirastojen toimiala ja tehtävät”.

Viranomaisen tiedottamista ja tiedon tuottamista koskevan JulkL 20 §:n mukaan viranomaisen tulee laatia erinäistä aineistoa ja tiedottaa toiminnastaan toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kysymykseen on saatavilla tulkintaa ohjaavia vihjeitä oikeuskäytännöstä esimerkiksi KHO:n LRS-ratkaisuna antamasta päätöksestä 6.9.2007 T 2245. Tapauksessa tietopyynnön kohteena oli työttömyyskassan asiakaspalautteet tai muut asiakirjat, joissa arvostellaan kassan antamaa informaatiota työttömyyskorvausten maksuun liittyvistä karensseista, sekä asiakaspalautteiden koosteet tai yhteenvedot, joista ilmenee annettujen palautteiden määrät. Ratkaisussaan KHO ei muuttanut Turun HaO:n päätöksen lopputulosta, kysymyksenasettelu KHO:n perusteluissa liittyi tietopyynnön yksilöintiä koskeviin seikkoihin. HaO katsoi päätöksessään asiakaspalautteiden liittyvän työttömyyskassan palvelukykyyn ja niillä tavoiteltavan mahdollisia työttömyyskassan sisäisiin palvelunkehittämistoimenpiteisiin. Asiakaspalautteet on näin ollen toimitettu siinä julkista valtaa tehtävissään käyttävälle työttömyyskassalle ”*muuta tarkoitusta varten kuin sen toimialaan kuuluvien asioiden käsittelyä varten*”, eikä asiakaspalautteita näin ollen ole arkistolain tarkoitus huomioon ottaen liitettävä arkistoon. Ratkaisussa palvelunkehittämistoimenpiteillä ei katsottu olevan riittävän vahvaa liityntää viranomaisen toimialaan ja tehtäviin. Tämä vahvistaa näkemystä, että viranomaisen lakisääteiset tehtävät muodostavat lähtökohdan ja ytimen JulkL 5.4 §:ssä tarkoitetuille sisäisen työskentelyn asiakirjoille.

2.3.3 Sisäisen työskentelyn asiakirjoista Ruotsin lainsäädännössä

JulkL:n esitöissä viitataan lukuisia kertoja Ruotsin painovapausasetukseen (TF). Varsinkin JulkL 5 §:n viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle rajattujen asiakirjojen määritelmät on esitöiden mukaan pitkälti määritelty TF esikuvanaan. JulkL:a vastaavat määritelmät ja soveltamisalarajaukset löytyvät TF 2 luvusta. TF:n sääntelyn systematiikka poikkeaa jonkin verran JulkL:n systematiikasta. TF 2:3:n mukaan asiakirja on yleinen¹¹⁴, mikäli sitä säilytetään viranomaisessa ja sen katsotaan 6 tai 7 §:n mukaisesti jätetyksi viranomaiseen tai luodun viranomaisessa.

JulkL 5.3 § 2 kohdan ja JulkL 5.4 §:n mukainen läheinen yhteys on läsnä myös Ruotsin lainsäädännössä, joka on osaltaan suurelta osin toiminut jo mainitusti esikuvana JulkL:a säädettäessä. TF 2:9 § 1 momentin mukaan viranomaisessa valmistunutta ekspedioimatonta¹¹⁵

¹¹⁴ AsiakJulkL:n terminologinen systematiikka vastaa TF:ia.

¹¹⁵ Merkittävä osa ruotsalaisen lainsäädännön asiakirjan käsitettä koskevista määritelmistä liittyy ekspediointisanaan (lat. *expediō* – *lähettää, hankkia*), ja aiheesta on myös ruotsalaista oikeuskäytäntöä. Yleisellä tasolla

muistiinpanoasiakirjan ei senkään jälkeen, kun asiakirja 7 §:n nojalla on katsottava viranomaisessa laadituksi, ole katsottava olevan yleinen asiakirja, jos sitä ei ole otettu arkistoitavaksi. Muistiinpanoasiakirjalla tarkoitetaan muistioita ja muita tallenteita, jotka on valmistuneet ainoastaan asian esittelyä tai valmistelua varten, ei kuitenkaan siltä osin, kun niillä on vaikutusta asian tosiasioihin. Esitöiden mukaan ensimmäinen momentti koskee nimenomaan johonkin asiaan liittyviä asiakirjoja. Esimerkinomaisesti tällaisiksi asiakirjoiksi mainitaan tuomioistuinkäsittelyssä tuomionkirjoittamista varten tehtyt muistiomerkinnot ja laajan asiakirjapinon yhteydessä laadittu sisällysluettelo. Lakitekstissä erikseen korostetaan, että muistiinpanoasiakirjat ja -merkinnät, jotka vaikuttavat faktuaalisesti asian käsittelyyn, eivät kuulu pykälän soveltamisalaan, vaan näiden yleisyys ratkeaa 7 §:n nojalla.¹¹⁶

TF 2:9 § 1 momentin mukaisella muistiinpanolla on legaalimääritelmästään johdettuna neljä ehtoa tullakseen rajautuneeksi yleisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Ensinnäkin muistiinpanon tulee olla viranomaisessa syntynyt (*tillkommit hos myndighet*), toisin sanoen asiakirjan on laatinut toimenhaltija viranomaisessa. Toiseksi asiakirjan on tullut syntyä asian esittelyä tai valmistelua varten (*tillkommit för ett ärendets föredragning eller beredning*), eli asiakirjan tulee liittyä johonkin *asiaan*. Asian käsitteelle voidaan hakea mittapuita ja vertailukohtia esimerkiksi hallinnon yleislaeista, mutta tietyn viranomaisessa käsiteltävänä olevan kokonaisuuden status asiana ei ole tarkasti määriteltävissä; raja esimerkiksi viranomaisen päätöksentekotoiminnan ja puhtaasti hallinnollisen toiminnan välillä ei ole aina selvä. Esimerkiksi pohdinnat ja muistiinpanot siitä, ottaako viranomaisen jonkun jutun käsiteltäväkseen vai ei voivat olla tällaisia. Kolmas edellytys muistiinpanoasiakirjoille on niiden syntyminen *ainoastaan* asian esittelyä tai valmistelua varten. Lain esitöissä ei tätä seikkaa ole avattu, mutta tämän ehdottomuus-kriteerin voidaan katsoa tarkoittavan, että muistiinpanoasiakirja on tuotettu yksinomaan asian käsittelemisen apuvälineeksi. Esimerkiksi erilaiset diaariotteet voivat laajoissa oikeudenkäynneissä helpottaa tuomioistuimessa työskenteleviä hahmottamaan käsiteltävän asian kokonaisuutta, mutta samat otteet toimivat myös jutun asianosaisille ja kolmansillekin osapuolille oikeusturvatakeena antaen tietoa käsittelyyn liittyvistä asiakirjoista. Tällaisella asiakirjalla on muukin funktio kuin pelkkänä muistiinpanoasiakirjana. Neljäntenä ja viimeisenä edellytyksenä asiakirja ei saa tuottaa käsiteltävään

ekspedioinnilla tarkoitetaan asiakirjan lähettämistä, tyyppiesimerkkinä tuomioistuinpäätöksen lähettämistä asianosaisille. Suomalaisessa viranomaispäätöksenteon terminologiasta lähinnä lienee termi *päätöksen antaminen*. Ekspedioinnista ja ruotsalaisesta asiakirjajulkisuudesta lisää esim. Per Hagströmin Internet-blogissa: <https://www.allmanhandling.se/2011/07/31/a-5-2-1/>.

¹¹⁶ Prop 1975/75:160, s. 168.

asiaan uusia tosiseikkoja. Esimerkiksi Ruotsin oikeusasiamiehen kannanotossa JO 1958 s 222 katsottiin olevan kyse asian kannalta uudesta aineistosta, kun virkamies teki lyijykynällä muistiinpanoja käymästään puhelusta.¹¹⁷

Pykälän toisen momentin mukaan ekspedioimaton luonnos tai konsepti liittyen viranomaisen päätökseen tai kirjoitelmaan ja muihin vastaaviin asiakirjoihin ei ole yleinen asiakirja, ellei sitä arkistoida.¹¹⁸ Lain esitöissä korostetaan, että lainkohdassa tarkoitetaan sekä tiettyyn asiaan liittyviä että mihinkään asiaan suoraan liittymättömiä asiakirjoja. Tähän kategoriaan kuuluu pykälässä mainittujen lisäksi puhtaaksikirjoituskappaleet sekä sellaiset ATK-tallenteet, joita ei voida katsoa valmistelun itsenäisiksi vaiheiksi.¹¹⁹ Näille ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa välituotteiksi kutsutuille asiakirjoille on luonteenomaista niiden olemassaolo asiakirjan laatimisen aikaisemmissa vaiheissa ennen asiakirjan lopulliseen muotoonsa muotoutumista, ja niihin kohdistuu vielä uudelleentyöstämistä, oikolukua ja arviointia ennen niiden valmistumista. Tällaisen välituotteen luomisen täytyy tapahtua viranomaisessa, eikä ulkopuoliselta yksilöltä saapunutta luonnosta sen valmiusasteesta riippumatta voida pitää säännöksessä tarkoitettuna dokumenttina.¹²⁰

Välituotteille on tunnusomaista niiden luonne sisäisen viestinnän työkaluna, joka asian valmistelussa kiertää eri käsittelyyn osallistuvien välillä viranomaisen sisällä. Tästä viranomaisen sisäiseen toimintaan painottuvasta sanamuodosta huolimatta ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa huomautetaan, että ekspedioimisella, joka yleisesti tulee käsittää asiakirjan lähettämiseksi ulkopuoliselle taholle, on TF 2:9:n systematiikassa oma erityinen oikeuskäytännössään¹²¹ vahvistettu merkityksensä. Ekspedientia ei katsota tapahtuneeksi, jos asiakirjan luonne on alustava ja jos se on lähetetty ulkopuoliselle taholle kuulemistarkoituksessa eikä esimerkiksi tiedottamistarkoituksessa.¹²²

TF 2:9:ää vastaava säännös löytyi ennen lakiuudistusta TF 2:4:stä. TF 2:9:n esitöissä aikaisempaa lainkohtaa moitittiin esimerkiksi oikeusasiamiehen toimesta usein väärin

¹¹⁷ Bohlin 2001, s. 89–91.

¹¹⁸ *Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.*

¹¹⁹ Prop 1975/75:160, s. 169.

¹²⁰ Bohlin 2001, s. 93.

¹²¹ Esimerkiksi hallitusoikeuden (*regeringsrätten*, nykyinen Ruotsin korkein hallinto-oikeus) ratkaisussa RÅ 1994:97 kunnanvaltuuston eri tahoille, mukaan lukien puhtaasti ulkopuoliselle, lähettämät erään valiokunnan ratkaisun valmistelua koskevat asiakirjat katsottiin lähetetyksi informointitarkoituksessa, kun lähetettyihin asiakirjoihin ei liittynyt lausunto- tai muuta pyyntöä. Hallitusoikeus teki johtopäätöksen, että asiakirjat on lähetetty muuta tarkoitusta varten kuin päätöstä koskevaa valmistelua varten.

¹²² Bohlin 2001, s. 94.

ymmärretyksi. Muistiinpanoasiakirjojen käsite koettiin epämääräiseksi ja täsmentymättömäksi, muistiinpanoasiakirja voi tulkitsijasta riippuen olla melkein mitä tahansa esittelymuiston ja viranomaisen kirjoittamien henkilökohtaisten muistiinpanojen välillä. Arkistointilainsäädännön mukaisin toimenpitein jälkimmäisen kaltaiset tallenteet, esimerkiksi virkamiesten välinen kirjallinen mielipiteenvaihto, erilaiset luonnokset ja ”mielipidemuistiot” seulotaan pois arkistoinnin yhteydessä, ellei viranomainen ole erikseen määrännyt asiakirjoja säilytettäväksi muiden asiaan liittyvien asiakirjojen kanssa, taikka mikäli säilyttämisestä määrätään muualla.¹²³ TF:n esitöissä ehdotettiin muistiinpanoasiakirjan käsitteen täsmennyistä siten, että asian ratkaisuun vaikuttaneita tallenteita ei katsota muistiinpanoasiakirjaksi lain tarkoittamassa merkityksessä¹²⁴.

Oikeusasiamies kritisoi TF:n esityksen systematiikkaa ja kysymyksenasettelua. Sen sijaan, että laissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti selittäen, milloin mikäkin asiakirja olisi katsottava yleiseksi ja milloin ei, julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olisi tärkeämpää säätää viranomaiselle positiivinen velvoite, jonka mukaan tällaiset työskentelyasiakirjat tulee liittää arkistoon ja saattaa yleisiksi asiakirjoiksi silloin, kun näihin sisältyy asian ratkaisun kannalta merkityksellistä tietoa.¹²⁵

Hallituksen esityksessä nostettiin esille, että yhä enenevässä määrin asian käsittelyssä ja valmistelussa asiakirjat liikkuvat myös viranomaisen ulkopuolelle – toisille viranomaisille tai yksityisille – ja tälle menettelylle on suuri praktinen tarve, ja siksi esitetään sitä mahdollisuutta, että PL:ssakin mahdollistetaan tällaisen menettelyn rinnastaminen viranomaisen sisäiseksi työskentelyksi. Samalla huomioitiin kuitenkin, että viranomaisesta lähteneisiin asiakirjoihin kohdistuu suurempi julkisuusintressi, ja siksi on tärkeää, ettei julkisuusperiaatteen rajoitus yllä yhtään sen pidemmälle, kuin on tarpeen lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi. Lähtökohdaksi otettiin, että lausunnot, konsultaatiot ja vastaavat menettelyt kuuluisivat lain soveltamisalaan, kun taas pelkästään tiedottamisloueiset viestit rajattaisiin sen ulkopuolelle. Tämän vuoksi rajauksen kohteeksi otettiin vain toisen momentin kaltaiset asiakirjat, eikä momentissa otetakaan kantaa siihen, missä asiakirjat milläkin hetkellä sijaitsevat, taikka onko asiakirja laadittu viranomaisessa vai onko se sinne saapunut; mikäli asiakirjaa ei voida katsoa yhdessä viranomaisessa yleiseksi, se ei ole sitä myöskään toisessa

¹²³ Prop 1975/75:160, s. 162.

¹²⁴ Prop 1975/75:160, s. 167.

¹²⁵ Prop 1975/75:160, s. 160.

viranomaisessa. Tämä malli perustuu myös ruotsalaisessa oikeuskäytännössä vahvistettuun tulkintaan, että asiakirja voidaan katsoa lähetetyksi viranomaiseen katsomatta sitä ekspedioituksi.¹²⁶

TF:n säännösten yhteys JulkL 5.3 § 2 k ja JulkL 5.4 §:n kanssa on selvä, ja näiden lainkohtien vaikutus JulkL:n esitöiden esikuvana ei tule yllätyksenä. TF 2:9.1:ssa säädetty luonnosasiakirjat vastaavat keskeisiltä osin JulkL 5.3 § 2 kohdan sääntelyä ja TF 2:9.2:ssa säädetty välituoteasiakirjat JulkL 5.4 §:n sääntelyä. Keskeinen ero on kuitenkin se, että molemmissa TF:n säännöksissä asiakirjan arkistointi on ratkaisevassa roolissa asiakirjan julkisuutta ratkaistaessa. Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä kehittyneitä tulkintaperiaatteita ei sellaisenaan voisi ainakaan JulkL:n sanamuotojen perusteella säännöksille johtaa, mutta vastaavanlaisille argumenteille olisi löydettävissä tukea JulkL:n esitöistä, lähinnä ekspediointia koskevat tulkintalinjaukset vaatisivat erityisiä perusteita kyseisen konseptin puuttuessa kotimaisesta viranomaistoiminnasta.

Yhteenveto

JulkL:n säätämisen myötä asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmä koki melko kokonaisvaltaisen terävöitymisen AsiakJulkL:n sääntelystä. AsiakJulkL:n sääntelysystematiikassa merkittäväksi haasteeksi oli muodostunut se seikka, että sääntely nojasi hyvin vahvasti asiakirjan käsitteeseen, jota ei kuitenkaan lainsäädännössä erikseen määritelty.¹²⁷ AsiakJulkL:n voimassaolon alkuaikoina asiakirjan käsitteeseen liittyvä oikeustieteellinen debatti liittyi esimerkiksi karttojen ja valokuvien asiakirjastatukseen¹²⁸, ja myöhemmin ATK-menetelmien kehityksen myötä tämän vaikutukset asiakirjan määritelmään nousivat oikeudelliseen keskusteluun.

Sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeissa tietopyynnöissä tiedonintressit voivat muodostaa myös kirjavan joukon. Erot jälleen voivat vaihdella suurestikin hallinonaloittain näitä koskevien yleisten oikeudellisten periaatteidenkin valossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa yksityisten intressit, kuten oman elämän tuntemisen ja hallinnan intressit taikka hyvän maineen intressit¹²⁹ eivät välttämättä ole keskimäärin samanlaisessa roolissa

¹²⁶ Prop 1975/75:160, s. 170.

¹²⁷ Konstari 1977, s. 100.

¹²⁸ Eräiden tulkintojen mukaan esimerkiksi kartat ja valokuvat katsottiin systemaattisesti liiteasiakirjoiksi, jolloin niiden julkisuus ratkeaa pääasiakirjojensa julkisuuden mukaan. Ks. esim. Merikoski 1968, s. 165.

¹²⁹ Hyvän maineen intressillä tarkoitetaan varsinkin sosiaalihuollon asiakkaan tarvetta ikään kuin oman maineensa puhdistamiseen, jonka taustalla on inhimillinen huoli tulla leimatuksi sosiaalipalveluiden asiakkuutensa johdosta. Ks. Pahlman 2008, s. 38.

tietopyynnön esittäjälle, kuin esimerkiksi omaa hallintoasiasa koskevan käsittelyvaiheiden myötä syntyneet viranomaisten väliset viestit.

Sisäisen työskentelyn asiakirjat muodostavat eri hallinnonaloilla varsin heterogeenisen kokonaisuuden. Esimerkiksi hallintotuomioistuimien osalta JulkL 5.4 §:n ydinalueeseen voidaan katsoa kuuluvan tyypillisimmin erilaiset suoraan asiakirjoihin merkityt kommentit ja päätöksentekoa valmistelevien virkamiesten välinen viestinvaihto¹³⁰, joka tänä päivänä tapahtuu niin sähköpostitse, erilaisin pikaviestimin taikka pilvipalveluissa ylläpidettävien yhteisesti muokattavissa olevien asiakirjojen muodossa.

Tärkeä huomio JulkL 5 §:ssä säädettyjen määritelmien osalta on se, että lainsäätäjällä ei ainakaan lain esitöiden perusteella ole ollut tarkoitus jättää lainsoveltajalle kovinkaan laajaa harkintavaltaa säännösten suhteen, ainoastaan JulkL 5.3 § 3 kohdan kirjastoklausuulin osalta lainsäätäjä on nimenomaisesti jättänyt viranomaisen harkintaan, missä määrin virkatoiminnan apuvälineistä annetaan tietoja¹³¹. JulkL 5.4 §:n varsin kasuistisesta muotoilustaan huolimatta säännöksen varsinainen sisältö on kuitenkin varsin abstrakti, mikä väistämättä johtaa vaihteleviin tulkintalinjoihin eri viranomaisissa. Seuraavassa pääluvussa pureudutaan JulkL 5.4 §:stä kumpuaviin tulkintaongelmiin tarkemmin.

¹³⁰ Mäenpää 2007, s. 65.

¹³¹ HE 30/1998 vp, s. 56.

3 VIRANOMAISEN SISÄISEN TYÖSKENTELYN ASIAKIRJAT

3.1 Analyysin lähtökohdat ja taustoja

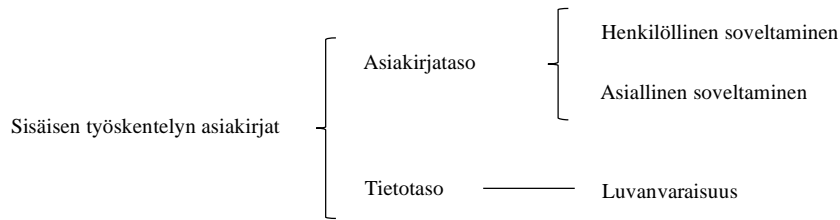
JulkL 5.4 §:n säännöksen sanamuoto on ensilukemalta varsin raskas, ja se vaatii valtaosalta lukijoista useamman lukukerran avautuakseen. Tässä luvussa analysoin säännöksen sanamuodon osatekijöihinsä säännöksen eri ulottuvuuksien hahmottamiseksi. Lainkohta on kirjoitusteknisesti haastava, siinä pää- ja sivulauseita täydentää useampilausekkeinen lauseenvastike. Analyysini perustuu näihin kielellisen analyysin perusteella eristettyihin osatekijöihin. Analyysini perustuu myös puhtaasti lain sanamuotoon ja yleiskielen mukaisen tulkinnan lähtökohtiin. Motiivini analyysin tekemiseksi ovat lähinnä pedagogiset, osatekijöihinsä paloittelun avulla säännöksen tulkintaongelmia on helpompi lähestyä. JulkL 5.4 § koostuu kahdesta virkkeestä, joista jälkimmäinen luvanvaraisuutta koskeva virke on helposti erotettavissa omaksi osatekijäkseen. Ensimmäinen virke jakautuu kahteen lauseeseen, päälauseeseen ” *Lakia sovelletaan [...] asiakirjoihin* ” ja alisteiseen sivulauseeseen ” *jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että [...]* ”, joka luo jos-konjunktioilla lainkohtaan ehtosuhteen. Säännös koostuu näin ollen kolmesta selvemmästä osatekijästä, joita kutsun analyysissäni tasoiksi. Tasoja määrittävät virkkeidensä pääsanat, jolloin säännöksen voidaan katsoa jakautuvan *asiakirjatasoon, tietotasoon sekä luvanvaraisuustasoon*.

Asiakirjatason sisältöä on kuvattu lauseenvastikkeella, josta voidaan erottaa ensinnäkin säännöksen asiallinen soveltamisala (*neuvottelut, yhteydenpito ja muu niihin verrattava viranomaisten sisäinen työskentely*) ja toiseksi tähän liittyvä henkilöllinen soveltamisala (*viranomaisissa työskentelevät sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivat yksityiset ja yhteisöt*). Asiakirjatasolla ratkaistaan näin ollen, onko asiakirja laadittu asiallisen soveltamisalan mukaista toimintaa varten, ja tapahtuuko tämä asiallisen soveltamisalan mukainen toiminta henkilöllisen soveltamisalan mukaisten subjektien välillä.

Muodollisesti ja morfologisesti tietotaso rakentuu pää- ja että-alistuskonjunktioilla erotetusta sivulauseesta. Että-konjunktio on kuitenkin luonteeltaan yleiskonjunktio, eikä sillä luoda erityistä lausekkeen sisäistä ehdollisuutta, vaan lauseella pikemminkin rajoitetaan säännöksen soveltumista vain tietynlaista tietoa sisältäviin asiakirjoihin. Tietotasoa ei ole mielekäästä jakaa pienempiin osatekijöihinsä¹³², keskeistä lainkohdan soveltamisen kannalta on arvioida asiakirjassa olevaa tietoa arkistolainsäädännön valossa.

¹³² Teoriassa tietotasolla voisi tarkastella tarkemmin, millaista merkitystä voidaan antaa sille, että asiakirjojen tulee *sisältää* arkistointivelvoitteen alaista tietoa. Onko muuten ilman epäilystäkään julkinen viranomaisen asiakirja JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettu sisäisen työskentelyn asiakirja, jos virkamies on kirjoittanut siihen kynällä

JulkL 5.4 § voidaan näin analysoituna esittää seuraavanlaisena puurakenteena:



Kuvio 2: JulkL 5.4 §:n osatekijät.

Kuviossa ei huomioida eri tasojen välisiä keskinäisiä lauseopillisia suhteita. Vaikka lakitekstin formulaatiossa lauserakenteena tietotaso on alisteinen asiakirjatasolle, näin ei välttämättä ole säännöksen soveltamisen kannalta. Vaikka muotoilu on alisteinen, kumpikin taso tulee itsenäisesti tutkittavaksi. Käsillä oleva asiakirja voi asialliselta ja henkilölliseltä soveltamisalaltaan täyttää asiakirjatasolla formuloidut vaatimukset, mutta tietotason vaatimukset jäävät täyttymättä. Tällöin JulkL 5.4 § ei sovellu kyseiseen asiakirjaan. Sama kuitenkin pätee myös toisin päin, asiakirjassa olevat tiedot voivat olla tietotason vaatimukset täyttäviä, mutta asiakirja ei täytä asiallisen tai henkilöllisen soveltamisalan vaatimuksia. Lopputulos on tällöinkin sama, JulkL 5.4 §:n sääntö ei sovellu. Asiakirja- ja tietotason asettamat vaatimukset ovat näin ollen kumulatiiviset. Luvanvaraisuutta koskeva sääntö ratkeaa asiakirjojen arkistointia koskevan velvoitteen sekä niiden tosiasiallisen arkistoinnin perusteella, joten luvanvaraisuussääntö on nähtävissä tietotasolle alisteiseksi.

JulkL 5.4 §:n viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeva sääntö on muidenkin pykälän momenttien tapaan kvalifioiva. Säännös asettuu 5 §:n systematiikassa varsin kummalliseen valoon. JulkL 5 § 1 momentissa määritellään *asiakirjan* käsite, pykälän 2 momentissa tätä asiakirjan käsitettä rajataan määrittelemällä *viranomaisen asiakirja*, joka on JulkL 1 §:n mukaisesti koko JulkL:n sääntelyn perusobjekti. Pykälän 3 momentissa rajataan viranomaisen asiakirjan määritelmää rajaamalla tietyt asiakirjatyypit kokonaan viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Tutkimuksen kohteena olevassa JulkL 5.4 §:ssä ei lainkohdan tarkan sanamuodon mukaan määritellä lainkaan sitä, onko lainkohdassa tarkoitettut asiakirjat viranomaisen asiakirjoja vai ei; lainkohdan nojalla ainoastaan ratkaistaan kysymys, soveltuuko JulkL tietyn tyyppisiin viranomaistoiminnassa esiintyviin asiakirjoihin.

oman sisäiseksi mielipiteenvaihdoksi tarkoitetun kommentin? Kysymys kuitenkin lankeaa nähdäkseni osajulkisuutta koskevaan kysymyksenasetteluun, jonka olen teemana rajannut tämän tutkielman ulkopuolelle.

Lainkohtaa voi lukea parilla eri tapaa. Joko lainkohdassa tarkoitettut asiakirjat tulee käsittää kaikki viranomaisen asiakirjoina, joista osaan ei kuitenkaan sovelleta JulkL:a. Toisen luen-
nan mukaan lainkohdassa JulkL 5.3 §:n tapaan rajataan tiettyjä asiakirjaryhmiä viranomai-
sen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Ensimmäinen luenta on ongelmallinen julkisuusperi-
aatteen kannalta, ja tämän pohjalta nouseekin kysymys, mitä tällaisella tulkinnalla viran-
omaisen asiakirjasta, johon JulkL ei kuitenkaan sovellu, voitaisiin katsoa tavoiteltavan. Vi-
ranomaisen asiakirja on JulkL:n oman sisäisen systematiikan tuotos, joka otettiin JulkL:iin
lainuudistuksen yhteydessä aiemman käsitteen *yleisen asiakirjan* sekoittuessa kansan kes-
kuudessa asiakirjan julkisuuden kanssa¹³³. JulkL 1 §:nkin mukaan viranomaisen asiakirjat
ovat julkisia, ellei toisin säädetä. Lainkohdalla viitataan kuitenkin koko julkisuusperiaatteen
perusasetelmaan. JulkL:n tavoitteiden toteuttamiseksi ei ole tarvetta erilliselle asiakirjakate-
gorialle *viranomaisen asiakirjat, joihin JulkL:a ei sovelleta*. Toinen esittämäni luenta, joka
asettaisi JulkL 5.4 §:n lähemmäksi JulkL 5.3 §:ää, vaikuttaa näin ollen sopivammalta JulkL:n
sääntelykokonaisuuteen. Tältä osin herää lähinnä kysymys, miksi säännös on otettu omaan
momenttiinsa sen sijaan, että se olisi sijoitettu 3 momentin kuudenneksi kohdaksi. Näiden
seikkojen lisäksi, kun huomioidaan JulkL 5.4 §:n luonne eräänlaisena erottelusääntönä, joka
jakaa asiakirjoja syyperusteisesti sekä JulkL:n soveltumisalan piiriin ja sen ulkopuolelle,
JulkL 5.4 § voidaan hahmottaa myös viranomaisten asiakirjojen ja ei-asiakirjojen väliin jää-
vänä rajatapausten määrittäjänä.

Lainkohtaa perustellaan lain esitöissä viranomaisen mielipiteenvaihdon ja kommunika-
tiomahdollisuuksien turvaamisella. Pykälällä ei ole kuitenkaan haluttu rajoittaa mahdolli-
suutta saada tietoa asiakirjojen tiedosta, joka kuuluu viranomaisen perusteluvelvollisuuden
piiriin. Asiakirjat eivät tämän nojalla saa sisältää tietoa, joissa kuvataan julkisen vallan käyt-
tämistä eivätkä ne saa olla julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisiä asiakirjoja.
Pykälän viimeistä lausetta ei sen sijaan lain esitöissä ole juurikaan perusteltu. Lainkohdassa
merkityksellistä on kuitenkin-sanan käyttö, ja lainkohdalla viitattaneenkin nimenomaan
asiakirjoihin, joita arkistolainsäädännön mukaan ei arkistoon liitetä. Jos tällaista materiaalia
kuitenkin on arkistoon liitetty, viranomainen voi määrätä tietojen antamisen näistä asiakir-
joista luvanvaraiseksi. Jos määräystä ei ole tehty, oletuksena on, että asiakirjajulkisuu-
rastaan JulkL yleisten säännösten mukaan.¹³⁴

¹³³ Wallin – Konstari 2000, s. 62.

¹³⁴ HE 30/1998 vp, s. 57.

Hallituksen esityksessä viitataan myös Ruotsin julkisuuslainsäädäntöön. Monia TF:n lakisystemaattisia ratkaisuja onkin löydettävissä lähes sellaisenaan JulkL:sta, esimerkiksi JulkL 5.3 §:n viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle rajattujen asiakirjojen ryhmät ovat lähestulkoon identtisiä TF:ssa tehtyjen rajausten kanssa. Nämä rajaukset löytyvät TF 2 luvusta.

TF 2:9 on tutkimuksen kannalta tärkein lainkohta, johon JulkL 5.4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissakin nimenomaisesti viitataan. Pykälässä säädetään asiakirjoista, joiden käyttö-tarkoituksena on yksinomaan toimia asian valmistelun tai esittelyn apuvälineenä taikka muuten epäitsenäisenä välikappaleena asian lopullisen käsittelyn kannalta. Tämä koskee valmisteluaineistoa, joka on joko täysin viranomaisen sisäistä taikka viranomaisten välisiä väliaikaisia asiakirjoja, esimerkiksi kommenttikierroksella olevia luonnoksia. TF 2:9 jakautuu kahteen momenttiin, ensimmäisessä momentissa tarkoitettuja asiakirjoja kutsutaan ruotsalaisessa julkisuuslainsäädäntöä koskevassa kirjallisuudessa muistiinpanoiksi (*minnesanteckningar*), ja toisen momentin asiakirjoja välituotteiksi (*mellanprodukter*).

3.2 Asiakirjataso

3.2.1 Asiallinen soveltamisala

Neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat muodostavat asialliset kriteerit JulkL 5.4 §:n soveltumiselle, näistä neuvottelemista ja yhteydenpitoa voidaan sanojen yleisluontoisuudesta huolimatta pitää tässä yhteydessä merkityksiltään selvimpinä lainkohdan asiallisen soveltamisen muotoina. Neuvottelemisella tarkoitetaan Kielitoimiston sanakirjan mukaan jonkin asian pohtimista keskustellen ja mahdollisesti siitä sopimista. Yhteydenpidolla ja tarkemmin yhteys-sanalla tarkoitetaan muun muassa kanssakäymistä, vuorovaikutusta ja kontaktia.¹³⁵ Neuvottelemisella ja yhteydenpidolla ei ole sellaista olennaista merkityseroa, että niiden erillisellä määrittämisellä lainkohdassa olisi erityistä merkitystä, vaan niitä on syytä pitää lähinnä toisiaan täydentävinä ja asiallista soveltamisalaa esimerkinomaisesti kuvaavina.

Lain esitöiden valossa yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Merkittävä osa tällaisesta aineistosta olisi

¹³⁵ Kotus 2018.

vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita ei luetteloitaisi tai arkistoitaisi.¹³⁶

JulkL 5.4 §:n asiallisen soveltamisalan kannalta selvästi suurempi mielenkiinto kohdistuu yleislausekkeeseen ”*muu [neuvotteluihin ja yhteydenpitoon] verrattava viranomaisten sisäinen työskentely*”. Oikeuskirjallisuudessa JulkL 5.4 §:ää koskevat kappaleet on lähes säännömukaisesti nimetty viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjojen mukaan. Lainkohdan sanamuotoon liittyy kahdesta suunnasta kohdistuva jännite. Ensinnäkin ilmaisulla ”neuvotteluihin ja yhteydenpitoon verrattava” laajennetaan soveltuvien asiakirjojen piiriä: asiakirja voi olla lainkohdassa tarkoitettu asiakirja, jos se on verrattavissa neuvottelu- ja yhteydenpitoasiakirjoihin. Toisaalta soveltuvien asiakirjojen piiriä rajataan koskemaan vain ”sisäistä työskentelyä varten laadittuihin” asiakirjoihin. Lainkohdassa on vastakkain säännön soveltamista varsin vapaasti laajentava mutta myös selvästi rajaava elementti. Neuvotteluihin verrattava sisäinen työskentely voi saada hyvinkin moninaisia käytännön muotoja, mutta tulakseen JulkL 5.4 §:n asiallisen soveltamisalan piiriin, niiden on oltava laadittu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten.

Toisaalta näiden asiakirjojen odotetaan olevan olemukseltaan ”sisäistä työskentelyä varten laadittuja”, millä rajoitetaan soveltamisalan laajenemista liian pitkälle. Toisaalta toinen mahdollinen luenta lainkohdalle on lähestyä sitä sisäisen työskentelyn näkökulmasta: lainkohdassa on kyse asiakirjoista, jotka liittyvät viranomaisen sisäiseen työskentelyyn ja, ne koskevat sisällöllisesti neuvotteluja ja yhteydenpitoa. Suurta käytännön eroa näiden luentojen välillä ei nähdäkseeni muodostu, ja formulaatio jättää paljonkin oikeuskäytännön varaan.

Lainkohdan esitöiden mukaan muita sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja olisivat esim. henkilöstön virkistystoimintaa koskevat ja muut niihin rinnastuvat asiakirjat, kuten myös esimerkiksi työajan seurantajärjestelmät sekä viranomaisen vapaamuotoiseen viestintään käytettäviä muistiinpanoluonteisia asiakirjoja sisältävät tai välittävät järjestelmät.¹³⁷

Viranomaisessa työskentelevien henkilöiden vapaa mielipiteenvaihto JulkL 5.4 §:n tavoitteena nousee KHO:n varhaisessa JulkL:a koskevassa oikeuskäytännössä. Ratkaisussa KHO:2002:20 KHO hylkäsi toimittajan tekemän asiakirjapyynnön työ- ja elinkeinokeskusten vuoden 2001 henkilöstöbarometrin tiedoista. Ratkaisun perusteluissa KHO nostaa esille JulkL:n esitöissä esitetyn mielipiteenvaihdon turvaamisen. Tämän

¹³⁶ HE 30/1998 vp, s. 57.

¹³⁷ HE 39/1998 vp, s. 57–58.

turvaamisaspektin yhteys tapauksessa kyseessä olevaan asiakirjaan ja siinä oleviin tietoihin jää ratkaisun perusteluissa kuitenkin hämäräksi KHO:n todeten ainoastaan, että henkilöstöbarometria on pidettävä JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettuna asiakirjana, jota ei julkisuusperiaatteenkaan tarkoituksen toteutuminenkaan huomioon ottaen ole liitettävä arkistoon. Ratkaisun resiitissä työ- ja elinkeinoministeriö on juttua koskevassa lausunnossaan viitannut oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan JulkL 5.4 §:n mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi muun muassa erilaiset viranomaisen sisäiset palautekeskustelut.¹³⁸

Asiallinen soveltamisala on JulkL 5.4 §:n osatekijöistä ainoa, jota voidaan lakitekstin osalta kuvata joustavaksi: lainkohdassa tarkoitettut asiakirjat on tarkoitettu neuvotteluja, yhteydenpitoa ja *muuta näitä vastaavaa viranomaisen sisäistä työskentelyä* varten. Tätä vasten ei ole yllättävää, että myös oikeuskäytännössä sisäisen työskentelyn määrittely nousee esille. Kysymykseen palataan vielä tutkielman 4. pääluvussa, mutta tässä yhteydessä voidaan jo todeta, ettei usein ole lainkaan selvää, mitä sisäisellä työskentelyllä oikein tarkoitetaan. Koska julkisen vallankäytön kenties keskeisin tunnusmerkki on sen kohdistuminen hallinnon ulkopuolisiin, hallinnon sisäisen toiminnan vaikutukset kohdistuvat välittömästi vain viranomaiseen itseensä. Sisäiseen työskentelyyn liittyy vahvasti ajatus siitä, että sisäinen työskentely ei kuulu julkisen vallan käytön käsitteen piiriin. Arkisimpia esimerkkejä sisäisestä työskentelystä ovat niin sanotut hallinnon materiaaliset ylläpitotehtävät, kuten monistus- ja siivouspalvelu tai ruokahuolto. Sisäistä työskentelyä samoin katsotaan myös olevan erilainen viranhoidon liittyvä tosiasiallinen toiminta, esimerkiksi potilaan hoitaminen julkisyhteisön sairaalassa, poliisin virka-auton ajaminen ja muu vastaava.¹³⁹ Myöskään koko asetelmaa sisäisen työskentelyn rajautumisesta julkisuuden ulkopuolelle ei voida pitää yleisesti hyväksyttynä asiantilana

Asialliseen soveltamisalaan ja viranomaisen toimintaan liittyy myös keskeisesti kysymys JulkL:n ajallisesta soveltamisesta. Ajallisen soveltamisalan kysymykseen KHO on ottanut kantaa aiemmin mainitussa vuosikirjaratkaisussaan KHO:2019:169. KHO katsoi, että asiakirjojen julkisuutta tai salassapitoa koskeva kysymys tulee arvioida tietopyynnön esittämisen ajankohdan valossa

¹³⁸ Wallin – Konstari 2000, s. 204.

¹³⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 136–137.

3.2.2 Henkilöllinen soveltamisala

JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen piiriä rajataan henkilöllisesti koskemaan asiakirjoja, joiden asiallisen soveltamisalan mukainen työskentely tapahtuu ”*viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen [välisesti]*”. Muotoilu osoittautuu varsin monitulkintaiseksi. Henkilöllisen soveltamisalan subjekteiksi voidaan lain sanamuodosta erottaa *viranomaisissa työskentelevät, viranomaiset ja viranomaisten lukuun toimivat yksityiset ja yhteisöt*.

Lainkohta on hyvä esimerkki sekä- ja ja-konjunktoiden käytöstä lakitekstissä. Molemmat konjunktiot ovat luonteeltaan lisääviä, mutta sekä-konjunktioilla voidaan katsoa olevan myös erillisyyttä korostava funktio, jolloin tämän voidaan katsoa olevan eräällä tapaa ja-konjunktioita erottelevampi ja ryhmittelevämpi. Lakitekstissä erotetaan sekä-konjunktioilla ensin toisistaan ”*viranomaisissa työskentelevät*” ja ”*viranomaiset ja niiden lukuun toimivat yksityiset ja yhteisöt*”. Jälkimmäinen ryhmä jakautuu ja-konjunktioilla ”*viranomaisiin*”, ”*viranomaisten lukuun toimiviin yksityisiin*” ja ”*viranomaisten lukuun toimiviin yhteisöihin*”.

Viranomaisissa työskentelevät

JulkL:n viranomaiskäsitteestä säädetään JulkL 4 §:ssä. Käsitteeseen liittyvään juridiseen problematiikkaan tässä tutkielmassa sen syvemmin menemättä on siitä mainittava, että käsitteelle viranomainen on JulkL:ssa säädetty merkittävästi yleiskielellistä merkitystä laajempi sisältö. Perinteisesti viranomaisiksi katsottujen julkisten toimijoiden lisäksi viranomaisen käsitteen piiriin kuuluu muutkin yhteisöt ja yksityiset henkilöt, jotka julkista tehtävää hoitaessaan käyttävät julkista valtaa. JulkL:n organisatorinen soveltamisala on näin ollen varsin laaja.¹⁴⁰ Pelkästään jo viranomaisen käsite sisältää näin ollen henkilöllisen soveltamisalan määrittelemisen kannalta sen haasteen, että sanalla voidaan viitata sekä luonnolliseen henkilöön että oikeushenkilöön, mikä on omiaan vaikeuttamaan henkilöllisen soveltamisalan piirin hahmottamista. Yleiskielisen ja juridis-teknillisen viranomaisen käsitteen tulkinnallinen ristiriita on semanttinen, JulkL:n merkityksessä viranomainen on pikemminkin kollektiivi tai jopa status, kun taas yleiskielessä viranomaisella tarkoitetaan herkemmin sitä, mistä juridisissa yhteyksissä käytettäisiin käsitettä virkamies tai viranhaltija. JulkL:n systematiikassa juridis-teknillinen merkitys on tulkinnan luonnollinen lähtökohta.

Viranomaisissa työskentelevät on selkein yksittäinen henkilöllisen soveltamisalan kategoria, mutta tähänkin käsitteeseen liittyy yksi merkittävä tulkintaristiriita. Tarkoitetaanko

¹⁴⁰ Wallin – Konstari 2000, s. 109.

viranomaisissa työskentelevien välisellä toiminnalla vain viranomaisen sisällä tapahtuvaa työskentelevien vuorovaikutusta, vai tuleeko kyseeseen myös eri viranomaisten välillä tapahtuva vuorovaikutus? Lain sanamuodosta taikka lain esitöistä ei ole johdettavissa vastausta kysymykseen. Ensimmäinen huomio kohdistuu lainkohdassa käytettyyn viranomaisen-sanan monikkomuotoon – pykälässä on kyse *viranomaisissa*, ei viranomaisessa, työskentelevistä. JulkL 5 §:n muissa momenteissa viranomaisiin viitataan yksikkömuodossa. Kuitenkaan nähdäkseni sanan yksikkö- tai monikkomuodolle ei voida antaa tässä yhteydessä erityistä ja ratkaisevaa merkitystä. Yksiköllinen sanamuoto korostaa yksittäistä viranomaista, jolloin lauseke on herkemmin tulkittavissa yhden viranomaisen sisällä tapahtuvaa vuorovaikutusta. Tästä näkökulmasta monikollisuus korostaisi useampaa viranomaistahoa, jolloin lauseke voitaisiin tulkita herkemmin tarkoittavan myös viranomaisraajat ylittävää yhteistyötä. Substantiivilausekkeen pääsana on monikollinen ”työskentelevät”, jonka attributiivisena määreenä viranomainen-sana on, ja lainkohdassa tarkoitettu tahojen välinen toiminta kohdistuu tässä tapauksessa ”työskenteleviin”. Pelkkä viranomainen-sanan yksiköllisyys tai monikollisuus ei sulje yksiselitteisesti pois kumpaakaan vuorovaikutuksen muotoa, vaan lausekkeen voidaan ymmärtää tarkoittavan molempia.

JulkL 4 §:n viranomaismääritelmän lähtökohtana on viranomaisten erillisuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että viranomaiset ja siihen kuuluvat toimintayksiköt ovat lain soveltamisen kannalta sivullisia suhteessa toisiinsa ja viranomaisen tiedonsaantioikeus toisen viranomaisen asiakirjoista on lähtökohtaisesti samanlainen kuin kella tahansa ulkopuolisella¹⁴¹. Tämä yleisperiaate puhuu sen puolesta, että eri viranomaisissa työskentelevien välisiä neuvotteluja tulisi tulkita yleisten asiakirjan julkiseksitulon periaatteita noudattaen.

Ongelmaa on käsitelty KHO:n ratkaisukäytännössä vuosikirjana julkaistussa ratkaisussa KHO:2017:157. Tapaus koski Talvivaara Kaivososakeyhtiö Oyj:tä koskevia Kainuun ELY-keskuksen ja ympäristöministeriön sekä näissä toimivien virkamiesten välistä kirjeenvaihtoa. Tapauksessa JulkL 5.4 §:ää koskeva kysymyksenasettelu liittyi JulkL:n viranomaisten erillisyyden periaatteen ja sisäisen työskentelyn väliseen problematiikkaan. KHO painotti ratkaisun perusteluissa asiakirjojen luonnetta nimenomaan virkamiesten välisinä viestinvaihtona ja mielipiteenvaihdon välineenä. KHO otti punninnassa asiakirjojen sisällön ja JulkL 5.4 §:n tarkoituksen lisäksi viranomaisten välisen suhteen. ELY-keskukset toimivat ympäristöministeriön ohjauksen alla

¹⁴¹ Mäenpää 2016, s. 49.

samalla hallinnonalalla, jossa viranomaisten itsenäisestä luonteesta huolimatta virkamiehet ovat jatkuvasti epävirallisesti toisiinsa yhteydessä eri viranomaisissa olevan asiantuntemuksen hyödyntämiseksi. JulkL 5.4 §:n henkilöllisen soveltamisalan näkökulmasta KHO näin ollen näissä olosuhteissa ei katsonut viranomaisten erillisyydestä huolimatta kahdessa eri viranomaisessa työskentelevien virkamiesten välisen viestinvaihdon poistavan niitä JulkL 5.4 §:n piiristä.

Ratkaisu ei täysin poista viranomaisten erillisyyteen ja viranomaisten väliseen sisäiseen työskentelyyn liittyviä tulkintaristiriitoja. Ainakin samalla hallinnonalalla tapahtuva sisäinen työskentely on katsottavissa JulkL 5.4 §:n mukaiseksi sisäiseksi työskentelyksi. Kysymykseen liittyen ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on päädytty vastakkaiseen lopputulokseen. Sekä TF:n lakiteksti että lain valmistelutyöt hiljenevät siitä kysymyksestä, miten kuulemistarkoituksessa lähetettyyn valmisteluasiakirjaan saatuun vastaukseen ja sen asiakirjastatukseen tulisi suhtautua. TF 2:9 § 2 momentilla on tarkoitettu JulkL 5.4 §:n tavoin mahdollistaa viranomaisen mahdollisuudet organisaationsa ulkopuoliseenkin tiedonvaihtoon ilman asiakirjajulkisuuden väliintuloa. Tämän takia lain tarkoituksena tuskin on voitu pitää sitä, että kuultavan tahon vastaus tulisi lain yleisten asiakirjan yleisyyttä koskevien säännösten mukaan julkiseksi sen saapuessa viranomaiseen, mikä vesittäisi osittain valmisteluasiakirjojen rajattua julkisuutta koskevan säännöksen tavoitteet. Tämän kysymyksen osalta Ruotsissa näyttää vakiintuneen varsin perusoikeus- eli julkisuusmyönteinen tulkinta. Tapauksessa RÅ 1999:36 oli kyse verohallinnon välisistä sähköposteista, paikallinen verovirasto oli lähettänyt keskusverovirastolle sähköpostitse verotarkastuspöytäkirjan luonnoksen, jossa esitettiin viraston alustavat kannat erääseen veroasiaan. Tämä paikallisen veroviraston lähettämä sähköposti katsottiin lainkohdassa tarkoitetuksi välituotteeksi. Sen sijaan keskusveroviraston vastaus paikalliselle verovirastolle katsottiin yleisten säännösten mukaan (TF 2:6) viranomaiselle saapuneeksi yleiseksi asiakirjaksi.¹⁴² Kuriositeettina mainittakoon, että edellä mainitussa KHO:n ratkaisussa asian esittelijä jätti eriävän mielipiteen, ja hänen kantansa olisi vastannut Ruotsissa vakiintunutta julkisuusmyönteistä tulkintaa.

Toinen kysymys on, mitä tarkalleen ottaen viranomaisessa työskentelyllä tarkoitetaan JulkL 5.4 §:n kontekstissa. Työskentelyllä ja työllä yleisellä tasolla tarkoitetaan jonkin tehtävän suorittamiseen tähtäävää toimintaa. Voiko kuitenkin kuka tahansa viranomaisessa työskentelevä olla lainkohdassa tarkoitettulla tavalla viranomaisessa työskentelevä? Tulisiko

¹⁴² Bohlin 2001, s. 95–96.

työskentelyä tässä yhteydessä tulkita suppeasti tarkoittamaan esimerkiksi vain viranomaisen JulkL:n tavoitteiden kannalta relevanttien tehtävien suorittamista? Nähdäkseni tälle ei ole erityistä tarvetta, vaan viranomaisessa työskentelevien henkilöiden piiri voidaan käsittää laajana, sillä asiakirjan lopullinen status JulkL 5.4 §:n kannalta ratkeaa vasta asiallista soveltamisalaa ja tietotasoa tarkastelemalla. Työskentelyn rajaaminen tarkoittamaan ainoastaan viranomaisen toiminnan keskeisiä muotoja rajaisi julkisuusperiaatteen vastaisesti potentiaalisesti suurenkin joukon erilaisia asiakirjoja JulkL:n ulkopuolelle ilman, että niissä olevat tiedot tulisivat edes arvioitavaksi.

Lain esitöissä käytetään sanamuotoa *viranomaisessa toimivat*, mikä myös osaltaan siirtää fokuksen pois viranomaisessa työskentelevien palvelussuhteen tarkemmasta laadusta ja vahvistaa näin ollen luentaa laajasta tulkinnasta. Tällaisiksi viranomaisessa toimivien yhteydenpitoa varten laadituiksi asiakirjoiksi mainitaan esimerkinomaisesti viranomaisen sisäisiä kokouksia ja sisäistä hallintoa varten laaditut viestit, tiedotteet, pöytäkirjat ynnä muut vastaavat asiakirjat.¹⁴³ Listaa ei voida pitää tyhjentävänä.

Neuvottelu ja vuorovaikutus ovat inhimillistä, luonnollisten henkilöiden välillä tapahtuvaa kanssakäymistä. JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ei voida tässä valossa tarkoittaa viranomaisessa työskentelevän itseään varten kirjoittamia mielipiteitä, nämä kuuluvat pikemminkin JulkL 5.3 § 2 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Tämä tulkinta sopii myös lainkohdalle osoitettuihin tavoitteisiin, sillä lainkohdalla on esitöiden mukaan tarkoitus turvata mielipiteenvaihtoa. Yksittäisen virkamiehen henkilökohtainen pohdinta ei laajastikaan tulkittuna voine olla mielipiteenvaihtoa.

Tätä ajatusta vasten, ottaen huomioon JulkL 5.4 §:n tavoitteet mielipiteen vaihdon turvaajana ja asiakirjojen luonne keskusteluja korvaavana, sisäisen työskentelyn asiakirjoja leimannee niiden liittyminen vahvemmin yksittäiseen virkamieheen kuin viranomaiseen, missä hän työskentelee. Samaa näkökulmaa KHO painotti edellä selostetussa ratkaisussa KHO:2017:157. Tulkinnanvaraisemmaksi sen sijaan jää tilanteet, jossa väitetty sisäisen työskentelyn asiakirja on esimerkiksi viranomaiseen järjestetyn työryhmän tai muun organin luoma. Työryhmän tuottama lausunto tai muu selvitys ei ainakaan suppeassa luennassa voine tarkoittaa yksittäisen virkamiehen mielipidettä, mutta viranomaisessa työskentelevien semanttisen monimerkityksellisyyden takia vastakohtainen luenta ei ole myöskään mahdoton.

¹⁴³ HE 30/1998 vp, s. 57.

Viranomaiset ja niiden lukuun toimivat yksityiset ja yhteisöt

Viranomaiset ja niiden lukuun toimivat yksityiset ja yhteisöt muodostavat JulkL 5.4 §:n henkilöllisen soveltamisalan toisen kokonaisuuden. Tämäkin muotoilu herättää joitain tulkinnallisia kysymyksiä. Kuinka tarkka erottelu viranomaisten, viranomaisten lukuun toimivien yksityisten ja viranomaisten lukuun toimivien yhteisöjen välille on haluttu tehdä? Viranomaisen lukuun toimiminen viranomaistoiminnalle alisteista, joten on kysyttävä, soveltuuko lainkohta vain viranomaisen ja sen lukuun toimivien tahojen välisessä relaatiassa vai myös laajemmin esimerkiksi kahden eri viranomaisen lukuun toimivien tahojen välillä.

Toimeksiannolla tarkoitetaan yleisesti tilanteita, joissa jollekin – tässä tapauksessa viranomaiselle – kuuluvaa tehtävää suoritetaan häneen nähden ulkopuolisen tahon toimesta erillisen sopimuksen mukaisesti. Toimeksiantoon ei liity suoritettavan tehtävän laajuuteen liittyvää arviointia. Toimeksiannon ja viranomaisen asiakirjan rajapintoihin liittyy myös huomio siitä, että toimeksisaajalla tehtävää varten luovutettu asiakirja katsotaan yhä viranomaisen asiakirjaksi.¹⁴⁴

Pelkän *viranomaisen* eristämällä lainkohdassa omaksi henkilöllisen soveltamisalan yksiköksi olisi jossain määrin monitulkintaisuutta aiheuttavia tai jopa tautologisia seurauksia. Varsinkin kun otetaan huomioon JulkL 4 §:n mukainen viranomaismääritelmä, joka perustuu pikemminkin julkisen vallan käyttöön kuin viranomaisen organisaation muotoon, käy JulkL 5.4 §:n henkilöllisen soveltamisalan tarkka määrittely haastavaksi. Viranomaisella voidaan tarkoittaa sekä laitosmuotoista viranomaista että yksittäistä julkista hallintotehtävää suorittavaa luonnollista henkilöä. Viranomaisen toiminta on pelkistettävissä aina lopulta yksittäisten virkamiesten toiminnaksi.¹⁴⁵ Lisäksi tulee pohtia, muodostuuko ilmaisujen ”viranomaisissa työskentelevien väliset neuvottelut” ja ”viranomaisten väliset neuvottelut” mitään relevanttia merkityseroa. Ensimmäisen ilmaisun osalta on jo aiemmin tarkasteltu, ettei sanamuodon monitulkintaisuuden vuoksi voida varmasti sanoa, koskeeko lainkohta vain yhden viranomaisen työskentelevien välisiä neuvotteluja vai mahdollisesti useammassa viranomaisessa työskentelevän välisiä – eli useamman viranomaisen välillä tapahtuvaa – neuvottelua. Tässä yhteydessä ”viranomaisten” irrottaminen omaksi henkilöllisen soveltamisalan yksiköksi ei nähdäkseni luo uusia viranomaisen sisäisen toiminnan kategorioita, ja aiemman

¹⁴⁴ Wallin – Konstari 2000, s. 65–66.

¹⁴⁵ Viranomaisessa luonnollisesti voi toimia esimerkiksi työryhmän muotoon järjestettyjä orgaaneja, jotka voivat luoda JulkL 5.4 §:n kannalta merkityksellistä asiakirja-aineistoa. Tällaisen orgaanin toimintaa voi kuitenkin nähdäkseni kuvata myös sanoin ”viranomaisessa työskentelevien välinen yhteydenpito”.

lausutun tulkinnallisen päällekkäisyyden vuoksi tätä henkilöllisen soveltamisalan toista ryhmää tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Viranomaisen lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen erotteluun liittyvään kysymykseen saadaan tulkinta-apua JulkL:n esitöistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään termiä *viranomaisen lukuun toimeksiantotehtävää suorittavat*, eikä esitöissä näin ollen erotella yksityisiä ja yhteisöjä, vaan kyse on ainoastaan toimeksiantotehtävän suorittamisesta. Toimeksisaajan henkilöllä ei näin ole merkitystä. Yksilöiden ja yhteisöjen erottelu lakitekstissä voidaan ymmärtää jopa eräänlaiseksi delegointisäännöksi toimeksisaajalle. Neuvotteleminen, yhteydenpito ja muu vastaava toiminta on inhimillistä kanssakäymistä ja se tapahtuu luonnollisten henkilöiden välillä. Viranomainen voi antaa toimeksiannon esimerkiksi ostopalveluna asianajotoimistolle, joka voi itse tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla järjestää toimeksiannon toteuttamisen sisäisesti. Käytännön tasolla kysymys toimeksiantotehtävien suorittajien henkilöllisyyden sääntelytavasta on varsin triviaali, mutta periaatteen tasolla henkilöllinen soveltamisala jälleen muodostuu mahdollisimman laajaksi. Näin ollen JulkL 5.4 §:n henkilöllisen soveltamisalan toisen kategoria on redusoitavissa muotoon ”viranomaisten ja niiden lukuun toimeksiantotehtävää suorittavat”.

Toimeksiantotehtäviin liittyen on paikallaan tehdä lyhyt huomio JulkL 5.3 § 4 kohdassa tarkoitettuja viranomaisen toimeksiannosta laatimia asiakirjoja. Tässä lainkohdassa tilanne on siis päinvastainen – toimeksianto on tapahtunut yksityiseltä julkiselle, kun taas JulkL 5.4 §:n tilanteissa toimeksianto tapahtuu julkiselta yksityiselle. JulkL 5.4 § 4 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen jääminen julkisuuden ulkopuolelle seuraa sitä periaatetta, että asiaan liittyvät asiakirjat ovat toimeksiantajalle kuuluvia, mikä perustaa lähtökohdan niiden julkisuuden arvioinnille. Yksityinen toiminta on rajattu lähtökohtaisesti julkisuuden ulkopuolelle, joten yksityisen asiakirjoihin ei julkisuusperiaatteen nojalla voi kohdistua vaatimuksia. Päinvastoin jos julkisyhteisön asiakirjat ovat toimeksiantoa varten yksityisellä, niiden julkisuuden lähtökohta on julkisuusperiaate. Toimeksiantosuhde tässä mielessä murtaa julkisen ja yksityisen rajan tekemällä yksityisestä osan julkista ja julkisesta osan yksityistä.

Muun ohella viranomaisen lukuun toimimista kuvaa KHO:n ratkaisu KHO:2012:88, joka koski valtioneuvoston kanslian järjestämän seminaarin *Suomen EU-politiikan tahtotila 2010-luvulla* osallistujaluettelon julkisuutta. KHO hylkäsi valtioneuvoston kanslian esittämät väitteet asiakirjan jäävän JulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle JulkL 5.4 §:n nojalla mm. tapahtuman kutsuvierasluonteen vuoksi. KHO:n perustelujen

mukaan "kun otetaan huomioon seminaarin tarkoitus, luonne kutsuvierasseminaarina ja se seikka, että *seminaarin noin kolmea sataa kutsuvierasta ei voida pitää seminaarin järjestäneiden viranomaisten lukuun toimivina*, kysymys ei ollut julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettusta viranomaisten sisäisestä työskentelystä ja yhteydenpidosta". KHO:n tekemä johtopäätös viranomaisen lukuun toimimisesta on varsin johdonmukainen.

JulkL 5.4 §:n henkilöllinen soveltamisala on selkeintä hahmottaa relaationa viranomaisorganisaatioon. Ensimmäisellä ilmaisulla "viranomaisissa työskentelevien välinen" tarkoitetaan henkilöitä, jotka toimivat viranomaisorganisaation sisällä, ja henkilöllisen soveltamisalan toisella ilmaisulla, joka on redusoitavissa muotoon "viranomaisten ja niiden lukuun toimeksiantotehtävää suorittavien välinen", tarkoitetaan viranomaisorganisaation ja ei-viranomaisorganisaation välisesti tapahtuvaa kanssakäymistä. Muihin esittelemiini tulkintoihin ei voi päätyä siten, että ne poissulkisivat muut luennat. Näin analysoituna henkilöllinen soveltamisala hahmottuu varsin epämääräisesti, eikä säännöksen perusteella pysty henkilöimään tarkasti säännöksessä tarkoitettuja henkilöitä. Tämä on haaste julkisuusperiaatteen kannalta – mitä suppeammat säännöksen soveltamisalat sitä rajatummat mahdollisuudet rajata erilaisia asiakirjoja julkisuuden ulkopuolelle. Oma kysymyksensä on, onko näin tarkalle henkilöllisen soveltamisalan määrittelylle suurta tarvetta. Oikeuskäytännössä kysymykset eivät tunnu kohdistuvan henkilökohtaiselle tasolle, tarkastelua käydään pitkälti korkeintaan hallinnonalojen asettamien rajojen puitteissa.

Asiallisen soveltamisalan osalta keskeisen haasteen muodostaa se seikka, että asiakirjan aiottu käyttötarkoitus määrittää asiakirjan suhdetta asialliseen soveltamisalaan. Asiakirjan käyttötarkoitus voi myös muuttua ajan myötä, alun perin viranomaisen sisäiseen toimintaan liittynyt asiakirja saattaa myöhemmin saada uutta käyttöä erinäisten mahdollisesti voimakastakin julkisen vallan käyttöä sisältävien toimenpiteiden aineistona¹⁴⁶. Käyttötarkoitus voi muuttua niin viranomaisen kuin sellaisen yksityisen toimesta, jolla kyseisessä asiakirjassa käsiteltyyn asiaan on kytkenä.

¹⁴⁶ Oma kysymyksenasettelunsa on sisäisen työskentelyn asiakirjojen käyttö todisteina niiden alkuperäisiin prosesseihin nähden ulkopuolisissa oikeudenkäynneissä. Näissä tapauksissa asianosaisilla on ns. editiovaatimuksen nojalla oikeus vaatia asiakirjaa näytettäväksi todisteeksi oikeudenkäynnissä.

3.3 Tietotaso

3.3.1 Arkistolainsäädäntö

Tietotasolla JulkL 5.4 §:n soveltumisen ratkaisee lopulta kuitenkin asiakirjassa oleva tieto. Kun asiakirja todetaan sekä asialliselta että henkilölliseltä piiriltään sisäisen työskentelyn asiakirjaksi, on seuraavaksi ratkaistava, sisältääkö asiakirja sellaista tietoa, joka on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Erityisesti tässä kohtaa lainkohta ottaa ison askeleen kompleksisempaan suuntaan. Aiempien kohtien tarkastelu perustuu pitkälti joko JulkL:n omaan systematiikkaan perusoikeuskytköksineen taikka yleiseen sanamuodon mukaiseen tulkintaan, mutta arkistointivelvoitteessa viitataan ei pelkästään toiseen lakiin vaan kokonaiseen *lainsäädäntöön*.

JulkL 5.4 §:n soveltamisen tietotaso muodostuu asiakirjatason ympärille siten, että kun asiakirjatason mukainen asiakirja sisältää sellaisia tietoja, että asiakirjat on arkistolainsäädännön mukaan arkistoitava, JulkL:a sovelletaan näihin asiakirjoihin. Tietotason tarkastelemiseksi on luotava kuvaus arkistotoimeen ja sitä koskevaan lainsäädäntöön ja lyhyesti erityisesti asiakirjahallintaan liittyviä arkistoteoreettisia konsepteja.

Arkistotoimi on yksi organisaatioiden tietohallinnon toiminnallisista elementeistä. Tietohallinnolla tarkoitetaan kaikkia niitä organisaatioiden toimintoja, joilla ohjataan ja tuetaan tietojen hankkimista, säilyttämistä, käsittelyä ja käyttöä.¹⁴⁷ Tietohallinnon ja tiedonhallinnan merkitys julkisessa toiminnassa on kasvanut viime vuosina, ja tiedonhallintaa koskeva hajautunut sääntely kasattiin yksiin kansiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, TiHL). TiHL:n voimaantulon myötä JulkL:n tiedonhallintaa koskevat säännökset kumottiin. Keskeisimpiä arkistotoimea koskevia säädöksiä ovat arkistolaki (831/1994, ArkistoL), sekä laki Kansallisarkistosta (1145/2016, KansArkL) ja sitä täydentävä valtioneuvoston asetus Kansallisarkistosta (39/2017)

TiHL:iin ei otettu kuitenkaan ensi vaiheessa arkistointia koskevia säännöksiä, vaan arkistointi huomioidaan laissa ainoastaan yleisellä tasolla tiedon elinkaaren yhtenä vaiheena. Syyksi tähän lain esitöissä mainitaan, että arkistotoimen tehtäviä koskevat muutokset tulee arvioida erikseen suhteessa TSA:n, tietosuojalain (1050/2018, TiSL), JulkL:n sekä arkistolain valossa.¹⁴⁸ Keskeisen haasteen muodostaa henkilötietojen suojaa koskeva eurooppaoikeudellinen sääntely ja sen sovittaminen kotimaiseen yli 20 vuotta vanhaan

¹⁴⁷ Wallin – Konstari 2000, s. 38.

¹⁴⁸ HE 284/2018 vp, s. 31.

arkistolainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on mm. katsonut lausunnossaan hallituksen esityksestä TSA:ta täydentäväksi lainsäädännöksi, että henkilötietojen säilytysajoista tulee säätää kattavasti ja yksityiskohtaisesti lailla.¹⁴⁹ Lainsäädäntö on myös käsitteellisestä näkökulmasta ongelmallista. Nykyisessä ArkistoL:ssa säädetään asiakirjojen säilyttämisestä ja pysyvästä säilyttämisestä, kun taas TSA:ssa ja TiSL:ssa säilyttäminen ja arkistointi ovat käsitteellisesti eri asioita.¹⁵⁰ Vaikka TiHL:iin ei arkistotoimea koskevia säännöksiä ensi vaiheessa otetukkaan, lain esitöissä luodaan havainnollistava katsaus arkistolainsäädännön tilaan 2010-luvun lopussa.

KansArkL:n säätämällä uudistettiin Kansallisarkiston organisaatorakennetta ja täsmennettiin uuden organisaation vastuualueita muun muassa viranomaisten asiakirjaliikenteen digitalisoitumisen ja analogisen arkistoaineiston digitointihankkeiden johdosta. Samassa yhteydessä kumottiin näitä säädelleet ArkistoL:n 2 luku sekä arkistolaitoksesta annettu asetus (832/1994), sekä tehtiin uutta KansArkL:a vastaavat muutokset lisäämällä ArkistoL:iin uudet lainkohdat 14a, 21a ja 21b §.¹⁵¹ Kansallisarkisto tehtävänä on toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijavirastona.

Nykyinen ArkistoL tuli voimaan 1. lokakuuta 1994. Lain säätämisen myötä arkistolaitosta (nyk. Kansallisarkisto) koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä purettiin sekä 1980-luvun loppuilla alkaneen hallinnon keventämisen trendin mukaisesti vähennettiin arkistolaitoksen viranomaisiin kohdistuvaa ohjausvaltaa, ja arkistotoimen asianmukainen hoitaminen siirtyi vahvemmin arkistonmuodostajaviranomaisten vastuulle. On syytä mainita, että aiempi vuoden 1981 arkistolaki (184/1981) ja sitä täydentänyt arkistoasetus (1012/1982) olivat nykyiseen lakiin verrattuna varsin yksityiskohtaiset, ja näillä tähdättiin suunnitelmalliseen ja ohjattuun arkistotoimen hoitoon sekä arkistojen kasvun rajoittamiseen.¹⁵² Keskeiset arkistolaitokselle jääneet oikeudet ovat päätösvalta viranomaisen pysyvästi säilytettävästä arkistoaineistosta, sekä erinäiset arkistointitiloja, -menetelmiä ja -materiaaleja sekä arkistoaineiston rekisteröintiä ja luettelointia koskeva määräysvalta¹⁵³. Lain keskeisenä tavoitteena oli myös ottaa huomioon tietotekniikan kehityksen vaikutukset arkistotoimeen. ArkistoL esitöissä nostettiin erityisesti esille lain kiinteä yhteys asiakirjojen julkisuutta koskeviin säännöksiin.

¹⁴⁹ PeVL 14/2018 vp, s. 2–3.

¹⁵⁰ HE 284/2018 vp, s. 16.

¹⁵¹ HE 191/2016.

¹⁵² Lybeck 2006, s. 25.

¹⁵³ Rastas 1994, s. 30–31.

Julkisuuden toteutumisen kannalta asiakirjojen säilyttäminen on välttämätöntä, ja tutkimuksellisten ja kulttuurillisten tarpeiden johdosta asiakirjojen säilyttämistä koskeva lainsäädäntö on syytä ulottaa asiakirjojen julkisuussäännöksiä laajemmalle. Arkistolain uudistus tapahtui aikaan, jolloin JulkL:n uudistustyö oli aloitettu, ja lakien käsitteistöt ja soveltamisalueet oli tarkoitus ulottaa mahdollisimman yhtenäisesti.¹⁵⁴

ArkistoL:n säännökset eivät tarjoa suoraa vastausta, tuleeko yksittäinen asiakirja arkistoida vai ei. Ensinnäkin on syytä tähdentää, miten käsite arkistointi tulee ylipäänsä ymmärtää, koska arkiston ja arkistoinnin käsitteelle on johdettavissa lukuisia merkityksiä. Arkistolla voidaan tarkoittaa ainakin arkistoa asiakirjojen säilyttämiseen tarkoitettuna tilana, arkistoa organisaationa tai laitoksena, taikka arkistoa arkistonmuodostajan toiminnan tuloksena syntyneenä asiakirjojen kokonaisuutena.¹⁵⁵ Monille varsinkin puhekielisessä merkityksessä arkisto merkitsee lähinnä eräänlaista vanhojen asiakirjojen varastoa. Arkistointi-termillä on pohjoismaisessa kontekstissa varsin omanlainen merkityksensä¹⁵⁶, sillä tarkoitetaan asiakirjojen liittämistä arkistoon ennakolta laaditun suunnitelman mukaisesti¹⁵⁷. Yleinen käsitys arkistoista on muuttunut aikojen saatossa myös arkistotieteen sisäisesti, nykyisin arkistojen perusolemuksiksi voidaan katsoa niiden olemassaolo siksi koska jotkin asiat ja asiakirjat on katsottu arkistoinnin arvoisiksi, joko tietoisesti tai tiedostamatta¹⁵⁸. Anglosaksisessa arkistoteoriassa tunnetut konseptit *historiallinen* ja *ajankohtainen arkistoaineisto* eivät ole suomalaisessa kontekstissa tuttuja vaan lähtökohta on, että kaikki viranomaisen toiminnan yhteydessä syntyneet asiakirjat kuuluvat arkistoon.¹⁵⁹

Vaikka TiHL:iin ei ainakaan näin lain alkuvaiheessa sisällytetty arkistoja tarkemmin koskevaa sääntelyä, lain esitöistä on havaittavissa kiinnostava terminologinen ratkaisu. TSA:n systematiikassa tehtävä ero asiakirjojen (TSA:n tapauksessa henkilötietojen) säilyttämisen ja arkistoinnin välillä, joista ensimmäisellä tarkoitetaan tietojen pitämistä käsillä sitä käsittelyä varten, jota varten kyseiset henkilötiedot on kerätty. Tämän primäärikäyttötarkoituksen jälkeen tiedot joko hävitetään taikka arkistoidaan myöhempää sekundäärikäyttöä varten. Jako ilmenee TiHL:ssä arkistoinnin varsin suppealla tulkinnalla, joka ilmenee esimerkiksi tietoa-aineistojen säilytystarpeen määrittelyä koskevassa TiHL 21 §:ssä, jonka 1 momentissa

¹⁵⁴ HE 187/1998 vp.

¹⁵⁵ Henttonen 2015, s. 26.

¹⁵⁶ Eniten pohjoismaisessa kontekstissa ymmärrettyä arkistoida-verbiä vastannee englannin sana *filing*. Lisää pohjoismaisen ja anglosaksisen arkistonmuodostuksen eroista esim. Henttonen 2015, s. 26–29.

¹⁵⁷ Rastas 1994, s. 164.

¹⁵⁸ Henttonen 2015, s. 29.

¹⁵⁹ Henttonen 2015, s. 27.

säädetään tietoineiston säilytysajan määrittelyssä huomioon otettavia seikkoja. Pykälän 2 momentin mukaan sen sijaan säädetään, että säilytysajan päättymisen jälkeen nämä tietoineistot joko tuhoetaan viipymättä tietoturvalisella tavalla taikka arkistoidaan. Tietojen mahdollisesti pitkäaikainenkin säilyttäminen esimerkiksi viranomaisen primäärikäyttötarpeen vuoksi ei merkitse tiedon arkistointia TiHL:n tarkoittamalla tavalla. Sama ajatus toistuu sellaisenaan myös lain esitöissä hallituksen esityksen yleisperusteluissa.¹⁶⁰

Ruotsissa TF:n esitöissä arkistoinnin käsitteeseen on otettu lyhyesti kantaa. Aiemmassa laissa rajoitettu asiakirjan yleiseksi tuleminen sitoutui yhteen *asiakirjojen jättämisen säilytykseen* kanssa. Lain sanamuotoa täsmennettiin nykyiseen muotoonsa siten, että säännös koski asiakirjojen jättämistä arkistoitavaksi. Muutoksella haluttiin välttää sanaan säilyttämisen liittyvät väärinymmärrykset, lain tarkoituksena ei ollut tehdä asiakirjasta yleistä pelkää sen seikan varjolla, että viranomaisessa työskentelevä henkilö säilyttää asiakirjaa esimerkiksi omalla työpisteellään.¹⁶¹ Ruotsalaisessa kontekstissa arkistoinnin merkitys asiakirjan yleisyyden kannalta on myös vahvasti aikaan sidottua. Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on katsottu asiakirjan muuttuneen yleiseksi kesken oikeusprosessin, alemman tuomioistuinten käsitellessä asiaa asiakirjaa ei ollut lain mukaisesti ekspedioitu eikä arkistoitu, jolloin sitä ei katsottu yleiseksi asiakirjaksi. Muutoksenhakuvaiheessa hallitusoikeudessa asiakirja oli kuitenkin arkistoitu, jolloin asiakirja päädyttiin katsomaan yleiseksi, jolloin viranomaisen alkuperäistä syytä kieltäytyä asiakirjan antamisesta ei enää ollut olemassa.¹⁶²

Vaikka ArkistoL:n uudistuksella monia arkistolaitokselle kuuluneita vastuita siirrettiin arkistonmuodostajaviranomaisille ja Kansallisarkiston asiakirjojen sisällöllinen määräysvalta koskee vain pysyvään säilytykseen määrättävää aineistoa, Kansallisarkistolla voidaan silti katsoa olevan varsin keskeisiltä osin määrävä asema arkistonmuodostuksessa, sillä asiakirjojen säilyttämisen suuntaviivat tuleva yhä Kansallisarkistolta seulontapolitiikan ja -strategian muodossa. Arkistonmuodostajaviranomainen ja Kansallisarkisto suunnittelevat yhteistutkimuksessa viranomaisen arkistoitavien asiakirjojen seulontaohjelman, eikä viranomainen voi täysin mielivaltaisesti päättää hävitettävän asiakirja-aineiston laajuudesta. Kansallisarkiston seulontapolitiikan tavoitteena on, että pysyvään säilytykseen määrätään asiakirjoja, jotka muun muassa sisältävät sellaista tietoa, jotka valaisevat viranomaisten keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä, niiden toimivaltaa, niiden suhdetta ja vaikutuksia kansalaisiin,

¹⁶⁰ HE 284/2018 vp, s. 34.

¹⁶¹ Prop 1975/75:160, s. 168.

¹⁶² RÅ 1981 Ab 35.

taikka valaisevat Suomen historiallista, valtiollista, yhteiskunnallista, taloudellista tai sivistyksellistä kehitystä. Viranomaisen asiakirjojen pysyvän säilytyksen ratkaisee asiakirjojen tällainen informaatioisisältö.¹⁶³

JulkL 5.4 §:n soveltamisen kannalta ja yhtenäisen arkistoinnin käsitteen kartoittamista kannalta haasteeksi muodostuu se, että arkistonmuodostajilla on käytännössä olemassa lukuisia tapoja järjestää arkistonsa. Arkistonmuodostus voi perustua esimerkiksi puhtaasti organisaatiorakenteeseen, joka on arkistonmuodostusmallina yksinkertainen mutta hankala ylläpitää organisaatioiden muuttuessa ja asiakirjojen periytyessä organisaatioilta toisille. Yksinkertainen arkistonmuodostustyyppi on järjestää arkisto asiakirjatyyppejen mukaan, jonka hyödyksi voidaan nähdä sen soveltuminen monenlaisien eri organisaatioiden, kuten hallinnollisia päätöksiä tekevien viranomaisten, käyttöön. Tämä malli kuitenkin tarpeettomasti erottelee muuten esimerkiksi asiansa puolesta yhteen kuuluvia asiakirjoja, eikä itse arkiston järjestys anna juurikaan osviittaa asiakirjojen sisällöistä tai tehtävistä. Nykyaikaisin suositus on tehtävänmukainen arkistonmuodostus, jonka eduiksi voidaan lukea tiedon helppo löydettävyys tehtävien pysyessä samoina organisaatioidenkin muuttuessa sekä esimerkiksi asiakirjaperusteista arkistonmuodostusta vähempi tarve asiakirjojen välisten suhteiden kartoittamiseksi ja ristiin viittaamiseksi. Tehtäväpohjainen arkistonmuodostus on varsin teoreettinen lähestymistapa arkistonmuodostukseen ja vaikeasti loppukäyttäjien hahmotettavissa, ja se vaatii usein erillistä ja laajempaa laadintatyötä. Tämän laadintatyön kuitenkin voidaan nähdä myös parantavan arkistonmuodostajan asiakirjahallinnon toimintaa yleisesti.¹⁶⁴ Mikään ei myöskään estä arkistonmuodostusta hybridimuotoisesti, jolloin siihen on otettu vaikutteita useammasta arkistonmuodostusstrategiasta.

Arkistotoimea ja sen järjestämistä koskevat säännökset ovat ArkistoL:n 3 luvussa. JulkL 5.4 §:n tietotason tarkastelun kannalta keskeinen säännös on ArkistoL 6 §, jonka 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat sellaiset asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Asiakirjan kuuluminen arkistoon on hyvin väljästi muotoiltu, ja arkistointivelvoite tulee näin ollen ymmärtää laajasti. Arkistotoimi on pikemminkin keskeisintä viranomaisessa tapahtuvaa informaation hallintaa kuin pelkkää vanhojen asiakirjojen huolehtimista.¹⁶⁵ Pykälän toisessa momentissa säädetään asiakirjan käsitteestä. Huomionarvoista on, että asiakirjan käsite on

¹⁶³ KA AL/21220/07.01.01.03.00/2012.

¹⁶⁴ Henttonen 2015, s. 219.

¹⁶⁵ Wallin – Konstari 2000, s. 40.

käytännössä identtinen JulkL:ssa ja ArkistoL:ssa¹⁶⁶, mikä osaltaan minimoi näiden kahden lain välisiä tulkintaongelmia. Myös viranomaisen käsite on säädetty lakien välillä käytännössä identtiseksi.

Arkistotoimen tehtävistä ja tavoitteista säädetään ArkistoL 7 §:ssä, jonka mukaan muun muassa arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista ja julkisuusperiaatteen toteutumista, ja nämä tavoitteet on huomioitava arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.¹⁶⁷ Arkistotoimen hoitaminen perustuu nykyään erittäin pitkälti arkistonmuodostajan itsenäiselle toiminnalle. ArkistoL 8.1 §:n mukaan arkistotoimen hoitaminen on arkistonmuodostajan itsensä vastuulla. Arkistotoimen hoitaminen on suunnitelmallista toimintaa, minkä keskeisimpänä elementtinä on arkistonmuodostussuunnitelma (AMS). ArkistoL 8.2 §:n mukaan arkistonmuodostaja määrää tehtäviensä hoidon tuloksena syntyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat AMS:aansa. Arkistonmuodostajalla on pitkälle menevä autonomia näistä tavoista määrätessä, Kansallisarkiston määräysvalta rajoittuu nykyään ainoastaan siihen, mitkä asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot ovat pysyvästi säilytettäviä (ArkistoL 8.3 §). Kansallisarkisto ja arkistonmuodostajaviranomainen suorittavat niin kutsutun ennakkoseulonnan, jonka perusteella määritellään viranomaisen asiakirjojen säilytysajat jo ennen asiakirja-aineiston saapumista viranomaiselle. Viranomainen kirjaa ennakkoseulontasuunnitelman AMS:aansa ja järjestää arkistonsa tämän suunnitelman mukaisesti. Nykyinen Kansallisarkiston seulontastrategian lähtökohtana on asiakirjatietojen säilyttäminen sähköisessä muodossa, sähköinen muoto palvelee tehokkaimmin tutkimuksellisia ja sivistyksellisiä käyttötarpeita.¹⁶⁸

Arkistotoimen tavoitteiden voidaan katsoa kohdistuvan ArkistoL 7.2 §:n valossa kolmeen suuntaan: arkistotoimen tulee ensinnäkin tukea viranomaisen päivittäistä toimintaa, toiseksi varmistaa yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilymisen ja saatavuuden, sekä kolmanneksi arkistotoimen pitkän aikavälin tavoite on palvella teollista tutkimusta. Nämä tavoitteet voidaan toteuttaa AMS:aan kuvattavin toimenpitein, viranomaisen tulee kuvata toimintansa prosessit siten, että arkistotoimen tuki viranomaisen päivittäistoiminnalle on todennettavissa. Toinen tavoite voidaan saavuttaa kartoittamalla ja kuvaamalla viranomaisen tietoaaineisto JulkL:n mukaisiin luokkiin. Kolmannen tavoitteen toteuttamiseksi viranomaisen tulee säilyttää tietoaaineistonsa sellaisessa muodossa, että

¹⁶⁶ HE 284/2018 vp, s. 13.

¹⁶⁷ Henttonen 2004, s. 27.

¹⁶⁸ KA AL/21220/07.01.01.03.00/2012.

niiden pitkäaikaissäilytys on ylipäättään mahdollista.¹⁶⁹ Sisäisen työskentelyn asiakirjojen tai näitä lähellä muistuttavien asiakirjojen osalta käytäntöjen selkeyden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi viranomaisen tulisi itse tapauskohtaisesti tehdä rajanvetoa, milloin esimerkiksi virkamiehelle saapuneet viestit liittyvät riittävässä määrin viranomaisen tehtävän hoitoon, jolloin ne tulisi liittää arkistoon¹⁷⁰.

Ruotsalaisessa arkistolainsäädännössä on säädetty viranomaiselle velvollisuus arvioida asiakirjan liittäminen arkistoon. Arkistoasetuksen (arkivförordning, 1991:446) 3 § 1 momentin mukaan, kun asian käsittely on viranomaisessa päättynyt, tulee asiaan liittyvät yleiset asiakirjat arkistoida, ja samassa yhteydessä viranomaisen tulee arvioida missä laajuudessa painovapausasetuksen 2 luvun 12 §:ssä¹⁷¹ tarkoitetut asiakirjat tulee arkistoitavaksi.

3.3.2 Katsaus asiakirjalliseen tietoon arkistoteoriassa

Arkistoteoriassa keskeinen asiakirjoihin liittyvä konsepti on näiden todistusvoima tai evidenssi. Kuten melkein missä tahansa teoreettis-tieteellisessä yhteisössä, arkistoyhteisössä esiintyy vaihtelevia tulkintoja asiakirjan todistusvoiman tarkoituksesta. Tulkinnat voidaan jakaa positivistisiin eli vahvoihin tulkintoihin, jotka lähtevät suppeasta asiakirjan käsitteestä, sekä heikkoihin tulkintoihin, jossa asiakirjan käsite on väljempi. Vahvojen tulkintojen mukaan asiakirjat liittyvät aina oikeudellisiin ja virallisiin toimenpiteisiin taikka liiketapahtumiin, ja toimivat todisteina tästä toiminnasta. Asiakirjan laatijalla katse oli asiakirjan suhteen ikään kuin tulevaisuudessa: asiakirjan laatija tiesi, mitä asiakirjoja hänen toiminnastaan tulee syntyä. Heikon tulkinnan näkökulmasta asiakirja voi todistaa muustakin jo aiemmin tapahtuneesta toiminnasta, ja myös henkilökohtaiset kirjelmät ja vastaavat. Heikko tulkinta toisin kuin vahva tulkinta lähtee siitä oletuksesta, että asiakirjan todistusvoima ovat jälkikäteen asiakirjaa tulkitsemalla selvitettäviä asioita, ei vain mekaanisesti etukäteispainotteisesti tuotettavissa.¹⁷²

Samoin kuten asiakirjan käsite arkistotieteessä, itse todistusvoiman käsitettäkin koskevat tulkinnat vaihtelevat. Suppeimmillaan todistusvoima käsitetään juridisena todistusvoimana ja väljimmillään se voidaan käsittää minä tahansa menneitä tapahtumia kuvaavana seikkana. Suomalaisessa arkistoyhteisössä asiakirjan todistusvoima on perinteisesti käsitetty tarpeetoman suppeasti lähes juridisessa merkityksessä. Tärkeää on erottaa asiakirjan

¹⁶⁹ Voutilainen 2006, s. 98–99.

¹⁷⁰ Voutilainen 2006, s. 100.

¹⁷¹ Säännös on identtinen edeltävän, eli tässä tutkielmassa käytetyn lain 2 luvun 9 §:n säännöksen kanssa.

¹⁷² Henttonen 2004, s. 3–4.

todistusvoiman arkistotieteelliset ja juridiset ulottuvuudet toisistaan. Arkistollisessa kontekstissa asiakirjalla voi olla todistusvoimaa, vaikka juridisessa mielessä todistusvoima puuttuisi. Päinvastainen tilanne on vaikeasti kuviteltavissa.¹⁷³ Tämä on nähdäkseni perusteltu näkemys, arkistotieteellinen todistusvoimaa on pidettävä ei-normatiivisena ilmiönä laajempaa kuin todistusvoimaisuus juridisissa konteksteissa.

Asiakirjamuotoisen tiedon ja tiedon arkistointia voidaan havainnollistaa myös näiden toimintojen kannalta keskeisen asiakirjan elinkaaren konseptin avulla. Asiakirjan elinkaarta on arkistotieteessä teoretisoitu monella eri tapaa, mutta yleisimmiksi malleiksi ovat vakiintuneet amerikkalainen *life cycle* -malli sekä australialainen *continuum*-malli.¹⁷⁴ Suomalaisessa arkisto- ja asiakirjahallintotoimessa asiakirjan elinkaari nähdään jälkimmäisenä jatkumotyyppisenä, jossa asiakirjan eri vaiheet vaikuttavat jatkuvasti toisiinsa. Tässä mallissa asiakirjan elinkaareissa ei nähdä toisistaan kategorisesti erottuvia vaiheita asiakirjan synnyn ja sen arkistoon päättymisen tai hävittämisen välillä, jolloin vasta tietyn vaiheen saavuttaneet asiakirjat saattavat omata riittävää todistus- tai tutkimusarvoa.¹⁷⁵ Suomalaisessa arkisto- ja asiakirjahallinnossa asiakirjan elinkaari hahmotetaan ikään kuin näiden kahden hybridinä: asiakirjan elinkaari on teoriassa jaettu vaiheisiin, mutta näiden vaiheiden järjestystä ja tunnusmerkkejä ei pidetä absoluuttisina. Asiakirjan elinkaari on jaettu kolmeen vaiheeseen, joita kutsutaan aktiivivaiheeksi, passiivivaiheeksi ja historialliseksi vaiheeksi. Asiakirjan aktiivivaihetta kuvaa niiden käyttö primääritehtäväänsä sekä niiden säilyttäminen työyksikössä. Passiivivaiheessa asiakirjoja sen sijaan ei enää käytetä primääritehtävissään ja niitä tyypillisesti säilytetään viraston omissa arkistoissa. Passiivivaiheen asiakirjojen käyttöä leimaa niiden käyttö muissa tehtävissä, kuin siinä, mistä kyseinen asiakirja ensisijaisesti todistaa. Historiallisessa vaiheessa asiakirjojen käyttö painottuu lähinnä tutkimuksellisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, ja niiden säilytyspaikka on tyypillisesti arkistolaitoksessa tai muussa keskusarkistossa, ja niiden säilyttäminen on katsottu pysyväksi. Aktiivivaiheen päätteeksi osa asiakirjoista hävitetään, kun taas passiivivaiheen päättyessä suurin osa aineistosta hävitetään siten, että historialliseen vaiheeseen siirtyy noin 15–20 % kaikesta aineistosta.¹⁷⁶

Continuum-mallissa, taikka suomalaisittain jatkumomallissa, vastataan perinteisen elinkaarimallin puutteisiin mahdollistamalla asiakirjojen välittämisen käytettäväksi myös muihin tarkoituksiin, aikoihin ja paikkoihin kuin mitä niille syntyhetkellensä on määrätty, ja

¹⁷³ Henttonen 2004, s. 8.

¹⁷⁴ Eri elinkaarimalleista lisää esim. Henttonen 2004, s. 13–19.

¹⁷⁵ Lybeck 2006, s. 21.

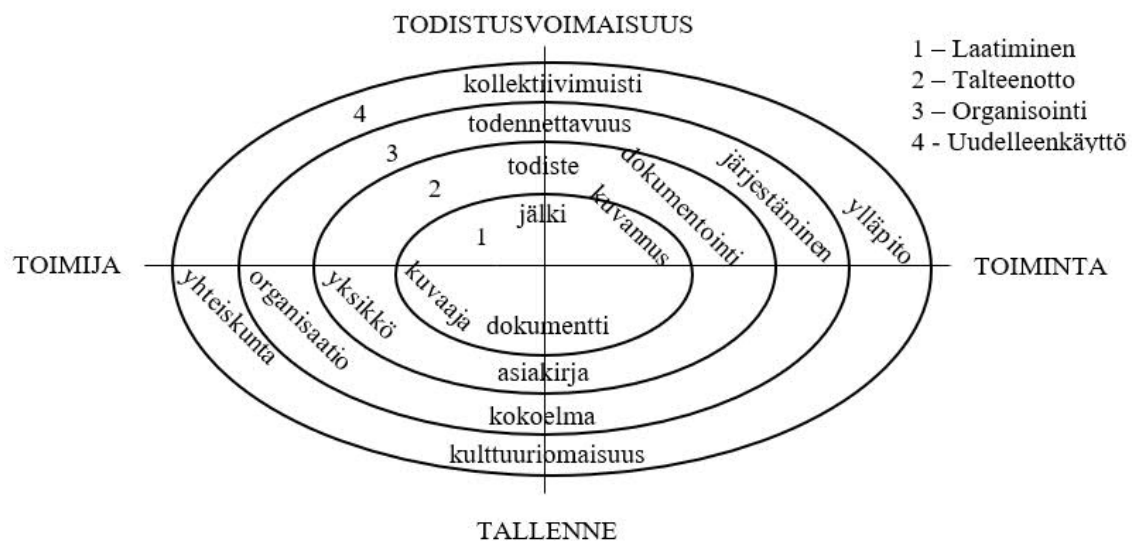
¹⁷⁶ Lybeck 2006, s. 22.

tunnustetaan se seikka, että yhdellä asiakirjalla voi olla relevanssia ja todistusvoimaa samanaikaisesti eri tiloissa, jolloin asiakirjan aktiivi- tai passiivivaiheen sekä primääri- tai sekundäärikäytön väliset erot muuttuvat epäolennaisiksi. Jatkumomalli kuten perinteinen elinkaarimallikaan ei ole saanut arkistotieteessä yleistä määritelmää tai edes hyväksyntää.¹⁷⁷

Eräs perinteinen esitysmalli on Frank Upwardin esittämä kehämalli, joka rakentuu neljän ulottuvuuden ympärille: laatiminen, talteenotto, organisointi ja uudelleenkäyttö. Näitä neljää ulottuvuutta lävistää neljä akselia: todistusvoimaisuus, toiminta, tallenne ja toimija. Jokaisella akselilla on kussakin ulottuvuudessa oma prototyyppinen konseptinsa. Todistusvoimaisuus-akseli viittaa aiemmin käsitellyllä tavalla asiakirjojen tarjoamaan evidenssiin, jonka vahvuus kasvaa liikuttaessa ulottuvuuskehältä seuraavalle: laatimisvaiheessa todistusvoimaa on pikemminkin jälki, kun taas asiakirjan uudelleenkäyttövaiheessa todistusvoima kuvautuu kollektiivisena muistina. Toiminta-akseli liikkuu yksittäisen toimenpiteen ja toiminnan jatkuvuuden välillä. Tallenne-akselin avainkonsepteja ulottuvuuksilla sisältä ulospäin liikuttaessa ovat dokumentti, asiakirja, arkisto ja kulttuuriomaisuus, tekijä-akselilla vastaa-vasti konseptit ovat tekijä, yksikkö, organisaatio ja yhteiskunta. Esimerkiksi sisimmällä ulottuvuudella tarkasteltuna tallenteen muoto on dokumentti, joka on asiakirja, josta tiedetään ainoastaan sen konteksti, sisältö ja rakenne. Toisin sanoen dokumenttia ei ole käytetty vielä viestinnässä. Dokumentin todistusvoima on jälki, ja se todistaa tekijänsä toimenpidettä. Seuraavassa ulottuvuudessa dokumentti tallennetaan, jolloin sen käyttö laajenee syntykontextinsa ulkopuolelle. Se siirtyy tekijältään organisaatiolle, ja sen todistusvoima muuttuu asian dokumentoinniksi. Arkistoon siirtämisen myötä siirrytään kolmannelle ulottuvuudelle ja niin edelleen.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Henttonen 2015, s. 85.

¹⁷⁸ Henttonen 2004, s. 15–17.



Kuvio 3: Jatkumomalli

Jatkumomallin lukemisen ja tulkinnan tulee olla joustavaa ja epälineaarista, koska sillä kuvatut prosessitkin ovat useimmiten päällekkäisiä ja jatkuvia. Myös eri organisaatioilla tai samankin organisaation eri toimijoilla kontinuumimallin konsepteilla on erilainen painoarvo.¹⁷⁹ Jatkumomalli havainnollistaa erinomaisesti sitä asiakirjan elinkaareen liittyvää keskeistä seikkaa, että asiakirjan elinkaaren eri vaiheiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet, useimmiten esimerkiksi asiakirjan kirjaaminen tai muu rekisteröinti on keskeinen arkistoinnin edellytys. Koska asiakirjan elinkaaren eri vaiheet vaikuttavat toisiinsa, tulee asiakirjahallinta ja asiakirjallisen tiedon koordinoiti suunnitella etukäteen, mihin jatkumomallin tarjoaa perinteistä elinkaarimallia paremmat työkalut. Asiakirjan määrittelemisen asiakirjaksi tapahtuu asiakirjaan liittyvän tehtävän kautta ennemmin kuin sen syntyminen mekaanisesti tiettyjen työvaiheiden kautta.¹⁸⁰

Arkistolainsäädännön kuvaus ei tyhjene ainoastaan ArkistoL:iin ja KansArkL:iin, vaan käsitettä tulee tulkita laajasti jo senkin takia, että laajasti ymmärretty arkistolainsäädäntö ja asiakirjan arkistointia koskeva velvoitteet samalla supistavat JulkL 5.4 §:n nojalla lain ulkopuolelle rajautuvien asiakirjojen joukkoa. Aiemmin kappaleessa kuvattu arkistointia koskeva sääntely, kuten Kansallisarkiston ja arkistonmuodostajien välisten vastuiden erottelu, on kaikille hallinnonaloille yhteistä, mutta erityislainsäädännössä on yksittäisiä tiettyjen asiakirjojen säilytystä koskevia määräyksiä. Esimerkkinä tällaisista voidaan mainita

¹⁷⁹ Henttonen 2015, s. 86.

¹⁸⁰ Henttonen 2015, s. 88.

kirjanpito. Erityislainsäädännön nojalla voidaan säätää myös muista arkistointia koskevista käytänteistä. Esimerkiksi potilasasiakirjojen arkistointia koskee lähtökohtaisesti Kansallisarkiston linjaukset pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, ja muilta osin asiakirjojen säilytyksestä määrätään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 12.2 §:n mukaan kuitenkin potilasasiakirjoja voidaan säilyttää myös ministeriön määräystä pidempiä aikoja, mikäli se on välttämätöntä potilaan hoidon järjestämisen tai toteuttamisen kannalta.¹⁸¹

Asiakirjaan sisältyvän tiedon arkistointivelvoitetta ja sen vaikutusta JulkL 5.4 §:n soveltamiseen havainnollistaa KHO:n LRS-ratkaisu 13.12.2002 T 3306. Tapauksessa tietopyynnön esittäjä pyysi evankelis-luterilaista seurakuntayhtymää¹⁸² toimittamaan yksittäisen rippikoululeirin oppilasluettelon. Ratkaisun perusteluissa KHO ensinnäkin arvioi asiakirjojen henkilöllistä ja asiallista soveltamisalaa katsomalla niiden olevan seurakuntien työntekijöiden omaa käyttöönsä varten laadittuja. Tämän vuoksi asiakirjaa ei ole pidettävä kirkkolain (1054/1993, KirkkoL) 16 luvun 1 § 2 k mukaisena luettelona rippikoulun käyneistä ja konfirmoiduista, eikä muunakaan kirkonkirjana. Saman lain 16 luvun 12 §:ssä säädetään kirkonkirjojen pysyvästä säilytyksestä. KHO *e contrario* päätyi kantaan, että asiakirja on JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettu sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, ja koska asiakirjaa ei ole arkistoitava eikä sitä myöskään arkistoida, JulkL:a ei sovelleta kyseiseen asiakirjaan.

JulkL 5.4 §:n tietotaso kiinnittyy arkistolainsäädännön ja asiakirjan arkistointivelvollisuuden ympärille. Arkistolainsäädäntö ei kuitenkaan tarjoa selvää vastausta siihen, kuuluuko mikäkin asiakirja arkistoon, vaan vastuu arkistotoimen järjestämisestä on arkistonmuodostajalla eli viranomaisella itsellään. KHO:n rippikoululeirin osallistujalistaa koskeva ratkaisu osoittaa kuitenkin, että säännöksen nojalla pystytään sen abstraktista muodosta huolimatta perustelemaan päätöksiä. Ratkaisu havainnollistaa myös JulkL 5.4 §:n soveltamisessa asiakirja- ja tietotasojen välistä yhteyttä: KHO ensiksi osoitti, miksi tapauksessa kyseessä olevia asiakirjoja oli pidettävä sisäisen työskentelyn asiakirjoina, minkä jälkeen ratkaistiin näiden arkistoitavuutta koskeva kysymys. Kun asiakirja oli sekä sisäistä työskentelyä varten laadittu että ei-arkistoitava, asiakirjaa ei voitu pitää viranomaisen asiakirjana.

¹⁸¹ Pahlman 2008, s. 94.

¹⁸² JulkL 4.2 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. KirkkoL 25:8:ssa säädetään KirkkoL:n ja JulkL:n rajanvedosta. JulkL:a sovelletaan *lex generaliksena*, jollei KirkkoL 5:2, 6:28-29 tai 24 luvusta muuta johdu.

3.4 Luvanvaraisuus

JulkL 5.4 §:n viimeisen virkkeen mukaan ”[j]os asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla”. Sääntö koskee asiakirjoja, jotka jäävät JulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle, koska niitä ei arkistolainsäädännön nojalla ole pakko arkistoida¹⁸³. Luvanvaraisuutta koskeva säännön voidaan katsoa olevan yllättävä ja JulkL:n systematiikkaan huonosti istuva, kun otetaan huomioon uudistetun julkisuuslainsäädännön peruslähtökohta, ettei viranomainen voi oma-aloitteisesti ja etukäteen julistaa asiakirjoja salaisiksi julkisiksi. Jokaisen tietopyynnön julkisuus ratkaistaan tapauskohtaisesti ja erikseen.

Luvanvaraisuusmerkintää koskeva sääntö lienee tarkoitettu ainoastaan arkistohoidolliseksi apuvälineeksi sitä hetkeä ajatellen, kun viranomaisen pysyvään säilytykseen määrätty asiakirjat on siirretty Kansallisarkiston arkistohoitajien hoidettavaksi. Lainkohdan esitöissä mainitaan, että mikäli arkistolaitokseen siirrettyihin lainkohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin ei ole tehty päätösvallan pidättämistä koskevaa merkintää, asiakirjojen luovutusharkinnassa olettamana pidetään asiakirjojen julkisuuden yleisiä säännöksiä. Sääntö on julkisuusperiaatteen näkökulmasta kuitenkin erikoinen. Niin AsiakJulkL:n kuin nykyisen JulkL:nkaan järjestelmässä ei ole tarkoitettu, että ennakoon tehdyllä salassapitomerkinällä olisi ratkaisevaa merkitystä päätettäessä tiedon antamisesta asiakirjasta. Asiakirjaan tehtävillä ennakollisilla salassapito- tai muilla käyttörajoitusmerkinnöillä ei voida katsoa olevan muita kuin psykologisia vaikutuksia niin tietopyynnön esittäjää kuin tietopyyntö ratkaisevaa viranomaisessa työskentelevää kohtaan. Tällaisten merkintöjen tekeminen ei kuitenkaan itsessään ole myöskään kiellettyä. Lisäksi mikäli tällaisen käyttörajoitusmerkinnän tekijöiden piiriä ei ole mitenkään rajoitettu, voivat merkinnät käytännössä muodostua merkittäväksikin julkisuuden välttämiskeinoiksi.¹⁸⁴

Tällaista käyttörajoitusmerkinnän tekemiseen oikeutettujen piiriin ei JulkL:ssa ole otettu kantaa. Havainnollistavaa oikeuskäytäntöäkin on saatavilla ainoastaan AsiakJulkL:n ajalta. Tapauksessa KHO:1986-A-I-1 oli kyse toimittajan tekemästä tietopyynnöstä maa- ja metsätalousministeriölle koskien maatalo- ja vesihallituksen antamia vuoden 1985 tulo- ja menoarvioehdotuksia. Tulo- ja menoarvioesityksen laadintaan liittyi valtiovarainministeriön vuoden 1985 ohje tulo- ja menoarvioesitysten laadintaohjeista ja etenkin tähän liittynyt erityisohje, jonka mukaan ministeriöiden tai

¹⁸³ HE 30/1998 vp, s. 57.

¹⁸⁴ Konstari 1977, 286–287.

niiden alaisten virastojen ja laitosten tulo- ja menoarvioehdotuksia ei ollut lupa saattaa julkisuuteen. KHO katsoi tulo- ja menoarvioesityksen laatimismenettelyn käytäntönä vakiintuneeksi, eikä AsiakJulkL:n säätämisellä katsottu olleen tarkoitus muuttaa näitä käytänteitä. Asiassa hallintoneuvokset Rautalahti ja Paloheimo jättivät eriävän mielipiteen, jonka mukaan kyseessä olleet virastojen ehdotukset olivat viranomaisen laatimia yleisiä asiakirjoja, jotka tulivat julkiseksi AsiakJulkL 3 §:n mukaan niiden allekirjoitushetkellä. Tapauksessa hallinnonalalla ohjaava ministeriö pystyi antamaan käyttörajoitusmerkinnän. Tapauksesta ei kuitenkaan voitane tehdä pitkälle vedettyjä analogisia johtopäätöksiä nykypäivään jo viranomaisten erillisyyden periaatteen erilaisesta merkityksestä AsiakJulkL:n aikoina.

Mikäli luvanvaraisuusmerkintä olisi tarkoitettu viranomaisen omia tarpeita varten, sääntö olisi myös JulkL:n logiikassa tarpeeton. JulkL 5.4 §:n mukaiset asiakirjat voidaan niiden arkistointivelvoitteen ja lopullisen arkistoinnin osalta jakaa neljään kategoriaan: arkistoon kuuluva ja arkistoitu, arkistoon kuuluva ja ei arkistoitu, sekä ei-arkistoon kuuluva mutta arkistoitu, ja ei-arkistoon kuuluva ja ei-arkistoitu. Luvanvaraisuutta koskeva sääntö ankkuroituu asiakirjan arkistointivelvollisuuteen, jolloin se voidaan nähdä tietotasolle alisteisena säännöksenä.

Olettaen, että asiakirjan JulkL 5.4 §:n henkilöllisen ja asiallisen soveltamisalan kriteerit täyttyvät, tämä lain soveltuminen ratkeaa edellä kuvatulla tavalla sen perusteella, onko kyseessä oleva asiakirja arkistolainsäädännön mukaan arkistoitava vai ei. JulkL:a sovelletaan asiakirjoihin arkistointivelvoitetta koskevan säännön mukaan, jos ne on arkistolainsäädännön mukaan arkistoitava. Näin ollen lopullisen tosiasiallisen arkistoinnin toteutumisesta riippumatta JulkL soveltuu näihin asiakirjoihin. Eroja syntyy sen sijaan ei-arkistoitavien asiakirjojen kategorioissa. Jos viranomainen arkistoi ei-arkistoitavia asiakirjoja, voi viranomainen määrätä asiakirjat luvanvaraisesti annettavaksi JulkL 5.4 § nojalla. JulkL:ssa ei oteta millään tapaa kantaa tällaisten luvanvaraisuusmääräysten tarpeellisuuden arviointiin¹⁸⁵. Mikään ei velvoita, muttei myöskään kiellä viranomaista tällaista määräystä antamaan. JulkL:n soveltumisen tai soveltumatta jäämisen keskeisin vaikutus on se, syntyykö tiedon pyytäjälle tiedonsaantioikeus ja muodostuuko viranomaiselle tiedonantovelvollisuus. Jos asiakirja on arkistoitava, tiedonantovelvollisuus syntyy ja tietopyyntö ratkaistaan JulkL:n mukaisessa menettelyssä. Jos asiakirja ei ole arkistoitava, tiedonantovelvollisuutta ei synny, mutta myöskään

¹⁸⁵ Ahvenainen 1999, s. 49.

viranomaiselle ei muodostu minkäänlaista tiedonantokieltoa¹⁸⁶. Sama vaikutus koskee myös viimeistä asiakirjakategoriaa, ei-arkistoituja eikä myöskään arkistoitavia asiakirjoja.

Luvanvaraisuutta koskeva JulkL 5.4 §:n viimeinen lause muodostuu näin ollen tarpeettomaksi säännöksi siitä puuttuvan velvoittavuuden vuoksi. Arkistointivelvoitteen alaisiin asiakirjoihin sovelletaan JulkL:a, jolloin tiedon antaminen niistä ratkeaa lain nojalla¹⁸⁷, eikä viranomainen pätevästi voi määrätä etukäteen tiedon antamisesta tällaisesta asiakirjasta. Sen sijaan, jos asiakirjoihin ei kohdistu arkistointivelvoitetta, JulkL:n mukainen tiedonsaantioikeus ei kohdistu asiakirjoihin lainkaan, eikä näin ollen viranomaiselle synny tätä vastaavaa tiedonantovelvoitettakaan. Sääntö on luontevinta ymmärtää vain arkistohoidollisena erityisohjeena, mikäli viranomainen haluaa pitkäaikaissäilytettävien sisäisten asiakirjojen pysymisen julkisuuden ulkopuolella, ja silloinkin sääntö on ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa: käyttörajoitusmerkinnän tekeminen edellyttäisi etukäteen tehtävää harkintaa asiakirjan julkisuudesta ja sen rajoittamisesta. Luvanvaraisuusmääräyksen antamiseen toimivaltaisia tahoja ei myöskään ole laissa eritelty.

Yhteenveto

JulkL 5.4 §:n paloitteleminen osatekijöihinsä paljastaa lukuisia haasteita lainkohdan tulkinnan kannalta. Asiakirjatasolla sekä asiallisen ja henkilöllisen soveltamisalan käsitepiirien ydinalueet muotoutuvat lakitekstin pohjalta varsin selviksi, mutta käsitteiden reuna-alueen rajat eivät ole tarkasti hahmotettavissa. Tämä ei sinällään liene poikkeuksellista, normit eivät juuri koskaan ole loogisesti aukottomia ja semanttisesti täysin yksiselitteisiä siten, että niitä pystyisi soveltamaan täysin yhtenäisellä tavalla muodostavat loogisesti aukottomia ja semanttisesti täysin yksiselitteisiä kokonaisuuksia.

Tietotasolla sen sijaan tulkintaongelmat liittyvät nähdäkseni keskeisimmin käytetyn terminologian vakiintumattomuuteen – laintulkitsijalle ei ensinnäkään ole välttämättä selvää, mitä kaikkea arkistolainsäädännöllä tarkoitetaan taikka edes mitä arkistoinnilla tarkoitetaan. JulkL 5.4 §:ssä säädetty arkistointivelvoitetta koskeva ratkaisusääntö on luonteeltaan varsin kasuistinen, eivätkä esimerkiksi lainkohdan esitöissä arkistointivelvollisuutta ole problematisoitu – toki ei ole tarkoituksenmukaista haastaakaan lakiehdotusta ja nostaa sen tulkinta-haasteita jo lainvalmisteluaineistossa. ArkistoL:n säännökset jättävät merkittävän osan arkistointia koskevista ratkaisuista viranomaisille itselleen, pakottavaa asiakirjojen säilytystä

¹⁸⁶ Pois lukien JulkL 24.1 §:n salassapitosäännökset, jotka JulkL 5.5 §:n nojalla soveltuvat.

¹⁸⁷ Asiakirja voi tulla harkinnanvaraisesti julkiseksi myös JulkL:a soveltamalla.

koskevaa sääntelyä on vain yksittäisten asiakirjaluokkien, kuten kirjanpitoaineiston tai potilasasiakirjojen osalta. Siinä missä JulkL 5.4 § ohjaa tulkitsijan tarkastelemaan ArkistoL:a, ArkistoL palauttaa tulkitsijan takaisin JulkL:n piiriin, sillä lain mukaan periaatteessa kaikki viranomaiselle tuleva tai viranomaisessa laadittu asiakirja-aineisto kuuluu arkistoon. Arkistolainsäädännön tulkinnallinen lähtökohta on se, että arkistointi ei ole ainoastaan vanhojen asiakirjojen pitkäaikaista säilytystä. JulkL 5.4 §:n luvanvaraisuutta koskeva sääntö sen sijaan viittaa tavoitteiltaan päinvastaiseen. JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen asettumista eri arkistoteoreettisiin malleihin ei voida pitää kovin kattavasti selvitettyinä. Ruotsalaisessa lainsäädännössä asiakirjojen arkistointi asiakirjojen luonteen määrittämisessä vaikuttaa tarkoitetun lähinnä asiakirjojen poisheittäminen vastakohtana.

Kuten mainittu, esittämäni analyysi on tarkoitettu lähinnä pedagogiseksi malliksi. Jo työttömyyskassan asiakaspalautteita koskeneen ratkaisun KHO 6.9.2007 T 2245 perusteluista on huomattavissa, etteivät jaotteleman soveltamisalat ja tasot saa täysin autonomista merkitystä, vaan JulkL 5.4 §:n soveltaminen ratkeaa kokonaisuutena. Ratkaisuissa KHO analyysini näkökulmasta päättyi siihen näkemykseen, ettei asiakaspalautteet kuuluneet asiallisen soveltamisalan piiriin, eikä niitä näin ollen voitu pitää arkistolain tavoitteet huomioon ottaen arkistointivelvoitteen alaisina asiakirjoina. Esittämäni mallin pohjalta tällaisia havaintoja voidaan kuitenkin tehdä, ja seuraavassa pääluvussa tarkasteltavassa KHO:n vuosikirjaratkaisussa tasojen merkitys tulkinnassa tulee havainnollistetuksi selvemmin.

4 JULKISUUSLAIN TARKOITUS OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

4.1 Teleologisesta tulkinnasta ja KHO:n varhaiset päätökset

Tässä pääluvussa luodaan katsaus JulkL 5.4 §:n sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevassa KHO:n ratkaisukäytännössä esiintyviin tulkintastrategioihin. Kuten edellisessä pääluvussa on huomioitu, KHO on lukuisiin JulkL 5.4 §:ään liittyviin tulkintaongelmiin esittänyt linjanvetoja ja täsmennyksiä. Nämä tulkintakannanotot ovat tulkintamethodiensa osalta edustaneet enemmän lain sanamuotoon ja esitöihin nojautuvaa metodia. Tässä pääluvussa sen sijaan tarkastelen, millaiseksi JulkL:n tarkoitus on muodostunut JulkL 5.4 §:n tulkinnassa.

Julkisuusperiaatteella on ollut julkilausuttu rooli KHO:n ratkaisujen perusteluissa jo varsin varhaisessa vaiheessa JulkL 5.4 §:ää koskevassa oikeuskäytännössä. Jo ensimmäisessä lainkohtaa koskevassa 15.2.2002 annetussa vuosikirjaratkaisussa KHO:2002:20, joka koski työvoima- ja elinkeinokeskusten vuoden 2001 henkilöstöbarometrissa olleita tietoja, KHO arvioi tietopyynnön kohteena olevia asiakirjoja julkisuusperiaatteen huomioon ottaen. Ratkaisun perusteluissa KHO:n mukaan ”*henkilöstöbarometria on pidettävänä sellaisena viranomaisen sisäisistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, jota ei arkistolainsäädännön mukaan, julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutuminenkaan huomioon ottaen, ole liitettävä arkistoon*” (korostus oma). Tässä vaiheessa KHO:n ratkaisun perusteluista ei ole kuitenkaan havaittavissa tarkempaa argumentointia julkisuusperiaatteen ja JulkL 5.4 §:n kanssa. Perusteluissaan KHO viittaa ainoastaan JulkL 5.4 §:n ja ArkistoL 7.2 §:n lain sanamuotoihin, sekä näistä ensimmäisen osalta KHO myös tuo perusteluissaan esille lain esitöissä esitetyn tavoitteen vapaan mielipiteenmuodostuksen takaajana. Vaikka julkisuusperiaatteen läsnäolo päätöksen perusteluissa jo tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehitystä on tärkeä seikka, päätöstä ja sen perusteita leimaa enimmäksi *on katsottava* -tyyppinen argumentointi, joka ei enimmäksi valota niin JulkL 5.4 §:n kuin julkisuusperiaatteenkaan sisältöä.

Toisaalta KHO:n niukkojen perustelujen voitaneen myös katsoa merkitsevän osapuolten esittämien väitteiden hyväksymistä. Kauppa- ja teollisuusministeriö asian käsittelyssä antamassaan lausunnossaan toteaa henkilöstöbarometreillä ja työtyytyväisyysindekseillä olevan työnjohdollista merkitystä: niiden avulla virastot työnantajina voivat kehittää organisaatioitaan varsinkin harjoittamansa henkilöstöpolitiikan osalta. Kontrastina tähän alkuperäinen tietopyynnön esittäjä KHO:een toimittamassa valituksessaan vetoaa siihen, että henkilöstöbarometreillä vaikutetaan virastojen sisäisiin henkilöstöjärjestelyihin, jolloin ne toimivat

julkisen vallan käytön instrumenttina. Eittämättä henkilöstöbarometrien tietojen pohjalta niiden lukija pystyy tekemään itse johtopäätöksiä kyseisen viraston tavasta järjestää toimintaansa, johtamistaan ja muista seikoista, jotka itsessään näin myös kuvaavat viraston harjoittaman julkisen vallan käyttöä. JulkL 5.4 §:n ja julkisen vallan käytön välisessä suhteessa keskeisin huomioitava seikka on se seikka, että sellainen hallinnon toimina, jolla on välittömiä vaikutuksia ainoastaan viranomaisten sisällä, on perinteisesti rajautunut julkisen vallan käytön käsitteen ulkopuolelle¹⁸⁸. Hallinnon sisäisen toiminnan osalta kuitenkin rajanveto ei ole eksaktia, ja esimerkiksi viranomaisen sisäinen päätöksenteko voidaan katsoa siltä osin julkisen vallan käytöksi, että näiltä toimilta tulisi edellyttää esimerkiksi virkavastuun toteutumista, etenkin jos päätöksenteolla on potentiaalisia vaikutuksia hallinnon ulkopuolelle¹⁸⁹.

Teleologisessa tulkintametodissa¹⁹⁰ laintulkitsija nojautu lain tarkoitukseen (*ratio*) tekemänsä ratkaisun perusteluissa. Teleologinen tulkintamethodi on normatiivinen oppi, joten lain tarkoituksenkin tulee täyttää riittävät objektiivisuuden vaatimukset¹⁹¹. Teleologiset tulkintametodit voidaan jakaa klassisiin ja radikaaleihin teleologisiin malleihin, joista ensimmäisessä teleologiseen tulkintaan suhtaudutaan melko varauksellisesti sallien sen vasta, kun tulkintaongelmaa ei muilla metodeilla ole saatu ratkaistua. Radikaalimallin mukaan sen sijaan teleologinen tulkinta sopii kaikkeen ratkaisutoimintaan.¹⁹² Suomalaisessa oikeuskulttuurissa suhtautuminen teleologisia tulkintamethodia kohtaa voidaan katsoa olleen varauksellista jo keskimääräistä vahvemman legalistisen tradition seurauksena¹⁹³. Sen sijaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on useasti nojauduttu teleologiseen tulkintaan perustaen yksittäistä normia koskevan tulkintansa EU:n primäärilainsäädännöstä kumpuaviin tavoitteisiin, kuten EU:n integraation edistämistavoitteisiin ja sisämarkkinoiden perusva-pauksiin¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 136.

¹⁸⁹ Paaso 1992, s. 175.

¹⁹⁰ Käytän tässä tutkielmassa teleologista tulkintamethodia yleisenä terminä tulkintamethodista, joka perustuu lain tarkoituksen selvittämiseen. JulkL:n osalta, jossa tavoitetta vahvasti ohjaa myös PL:ssa säädetty perusoikeusperiaate, voisi puhua myös perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta. Valitsen teleologisen tulkinnan käyttämäkseni termiksi lähinnä sillä perusteella, että auki mahdollisuuden JulkL:n tarkoituksen etsimiseksi muual-takin kuin PL:sta. Perusoikeusmyönteinen tulkinta on myös ongelmallinen tulkintamethodi asiakirjajulkisuus-asioissa, jotka suurilta osin perustuvat kahden perusoikeuden väliseen ristiriitaan ja niiden väliseen punnintaan (ks. esim. Wallin-Konstari 2000, s. 106). Tämä oikeusteoreettinen pohdinta on nähdäkseni tutkimukseni tar-koitukseen nähden toissijaista.

¹⁹¹ Teleologinen tulkintamethodi on erotettava laintulkitsijan intentionaalisuudesta. Intentionaalisuudessa on kyse tavoitteista, joihin laintulkitsija pyrkii. Näille tavoitteille rajat muotoaa se sosiaalinen ympäristö, missä laintulkitsija elää, ja minkä osana lain ratiokin voidaan katsoa, ks. Aarnio 1975, s. 176.

¹⁹² Virolainen – Martikainen 2010, s. 462.

¹⁹³ Ks. Kekkonen 1998, s. 162–163.

¹⁹⁴ Raitio 2016, s. 188.

Teleologisia argumentteja kuvastaa oikeuslähdeopissa niiden tavallistakin heikompi velvoittavuus: siinä missä oikeusnormeja kuvaa voimakkaan ehdottomat ja oikeusperiaatteita kuvaa heikot ja avoimet oikeusvaikutukset, teleologiset argumentit eivät täytä mitään näiden kategorioiden tunnusmerkkejä. Teleologisilla argumenteilla on vahvempi kytkös sen sijaan moraalin ja poliittisen diskurssin kaltaisiin lähteisiin.¹⁹⁵ Lain tarkoituksen etsimisessä ei tulkit-sija ole muodollisesti sidottu tiettyjen oikeuslähteiden käyttöön, Kuitenkin esimerkiksi en-nakkopäätösten käyttämisestä teleologisen tulkinnan työvälineenä sellaisenaan on perintei-sesti suhtauduttu kielteisesti, käytännössä tuomioistuimen tulee ensisijaisesti antaa normille tarkoitus ennakkopäätöksen tekstiaineksen perusteella, minkä jälkeen ennakkopäätösnormia tulkittaessa voidaan huomioda sen yleisempi tarkoitus¹⁹⁶. Teleologisessa tulkinnassa reaalisilla argumenteilla kuten myös oikeusperiaatteilla on tyypillisesti keskeinen rooli – periaa-tenormit sopivatkin teleologisen tulkintametodin viitekehykseen varsin hyvin, periaatteet ovat retorisestikin tehokkaita työkaluja korostamaan sitä seikkaa, että tiettyä asiaa pidetään arvokkaana ja lain soveltamisen kannalta tavoiteltavana¹⁹⁷.

AsiakJulkL:n osalta teleologisen tulkinnan vaikutuksia on lyhyesti kuvailtu Timo Konstarin väitöskirjatutkielmassa. Tutkielman osa problematisoi lähinnä teleologisen tulkinnan haas-teita asiakirjakäsitteen tulkinnassa, miten esimerkiksi teleologisen tulkinnan avulla ATK-tallenteita voitaisiin tulkita asiakirjan käsitteen piirissä. Tämä problematiikka ei ole enää ajankohtainen nykyisessä JulkL:ssa, mutta teleologisen tulkinnan lähtöpremissit ovat nyky-päivänäkin samansuuntaiset. AsiakJulkL:n, kuten minkä muunkin tahansa, lain ration selvi-tystututkielmassa pitää erottaa suoraan lain taustalla vaikuttavat motiivit sen todellisista yh-teiskunnallisista funktioista, vaikka nämä saattavatkin toisinaan ja osittain ollakin päällekkäisiä. Laeilla on lähestulkoon väistämättä varsinaisten tavoitteidensa lisäksi myös muita, julkilausumattomia tavoitteita. Ruotsalaisen lainsäädännön osalta TF:n perustuslaintasoiisiin säädöksiin on sisällytetty lain tavoitetta kuvaava säännös, jollaista ei AsiakJulkL:n kokonai-suudesta aikanaan löytynyt, jolloin lain ration selvittämiseksi tarvitaan muita lähteitä, kuten lainvalmistelukunnan lakiesitystä koskeva lausunto¹⁹⁸, jossa viitataan vuosien 1905–1906 valtiosäätyjen lausuntoon. Lausunnossa ja TF:n tavoitesäännöksessä on painotettu eri ta-voilla julkisuuslainsäädännön tarkoitusta ja tavoitteita, mutta molemmissa kuitenkin isossa kuvassa korostetaan julkisuusperiaatteen valvonnallisia ja mielipiteenvaihtoon liittyviä

¹⁹⁵ Siltala 2000, s. 55.

¹⁹⁶ Launiala 2020, luku 6.2, 7. kappale.

¹⁹⁷ Virolainen – Martikainen 2010, s. 463.

¹⁹⁸ LVK 1939:4, s. 13.

aspekteja. Näiden tavoitteiden maksimaalinen toteutuminen edellyttää myös asiakirjan käsitteen laajaa tulkintaa.¹⁹⁹

AsiakJulkL:n puutteet on huomioitu JulkL:ssa. JulkL:ssa tulkintaa ohjaaviksi säännöksiksi voidaan nimetä ainakin JulkL 17 §. JulkL:a sovellettaessa tulee huomioida lain tarkoitus, josta säädetään JulkL 3 §:ssä. JulkL 3 § yleisenä tavoitesäännöksenä on tarkoitettu konkreettisesti lainsoveltamisen ja tulkinnan ohjaustyökaluksi. Lainkohdan mukaan JulkL:n tarkoitus on edistää avoimuuden toteutumista viranomaisten toiminnassa, ja julkisuutta rajoittavien viranomaisten tulee harkinnassaan huomioida, että lain tarkoituksena on myös mahdollistaa yksityisille ja yhteisöille valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, sekä tukea vapaata mielipiteenmuodostusta ja mahdollisuuksia vaikuttaa julkiseen vallankäyttöön.²⁰⁰

JulkL:n soveltamisessa hallinnon yleislakina tulee huomioida myös muut hallinto-oikeuden sektoreilla vaikuttavat oikeusperiaatteet. Tulkintatilanteessa tulee arvioida ja punnita sekä julkisuuden puolesta ja sitä vastaan puhuvat intressit, ja varsinkin julkisuutta rajoittavissa tilanteissa suhteellisuusperiaate korostuu keskeisenä tulkintaa ohjaavana periaatteena; tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei saa rajoittaa enempää, kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista²⁰¹.

Ratkaisussaan KHO 18.1.2007 T 121 punnittiin lyhyesti JulkL:n suhdetta PL 10.2 §:ssä säädettyyn luottamuksellisten viestien suojaan. Tapauksessa oikeudenkäynnin kohteena oli yksityishenkilön pyyntö käyttöoikeuksien saaminen pelastustoimen viranomaisten ja tiedotusvälineiden väliseen viestinvaihtoon tarkoitettuun järjestelmään. Varsinaisen käyttötunnuksia koskevan kysymyksen KHO ratkaisi JulkL 16.2 §:n perusteella, jonka mukaan tietojen antaminen viranomaisen automaattisen tietojenkäsittelyn järjestelmästä on viranomaisen harkinnassa. JulkL 5.4 §:n osalta KHO lausui, että ”[PL 10.2 §:ssä] turvatut luottamuksellisten viestien sekä viranomaisten sisäisten viestien luottamuksellisuus on turvattu niin, että julkisuuslakia ei lain 5 §:n 3 ja 4 momentin mukaan sovelleta tällaisia viestejä sisältäviin asiakirjoihin”. Tiedotusvälineille tietoa välittävää järjestelmää ei voida pitää luottamuksellisten viestien välittämisen ja vain viranomaisen sisäiseen käyttöön laadittuna järjestelmänä, vaan

¹⁹⁹ Konstari 1977, s. 111–112.

²⁰⁰ Wallin-Konstari 2000, s. 101.

²⁰¹ Wallin-Konstari 2000, s. 104.

järjestelmän kautta liikkuvat viestit ovat normaalisti JulkL 5.2 §:n mukaisesti järjestelmän ylläpitäjälle tulevana viesteinä viranomaisen asiakirjoja.

PL 10.2 §:n vaikutus JulkL 5.4 §:n soveltamiseen ja luottamuksellisen viestin suojan rajapinnat julkisuusperiaatteen kanssa on asetelmina mielenkiintoisia. Luottamuksellisen viestin suojaa taikka kirjesalaisuutta ei juurikaan JulkL:n esitöissä mainita, hallituksen esityksen maininnat näistä liittyvät lähinnä asiakirjassa olevan tiedon luottamuksellisuuteen eli luottamuksellisuuteen sanan salassapidollisessa merkityksessä. JulkL 5.4 §:ää koskien lain esitöissä ei tarkastella tätä aspektia. Nähdäkseni kuitenkin luottamuksellisen viestin suojan ja julkisuusperiaatteen muodostamat perusoikeuksien suojan ydinalueet ovat verrattain etäällä toisistaan, jolloin mahdolliset rajapinnat lienevät varsin triviaaleja. Luottamuksellisen viestin suojasta säädetään yksityiselämän suojaa koskevassa PL:n pykälässä. Lainkohta on säädetty lakivarauksettomaksi pois lukien PL 10.3 §:n tilanteet, jolloin luottamuksellisen viestin suojaa koskevista rajoituksista voidaan säätää yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten nojalla ja luottamuksellisen viestin suojaa sivutaan lainsäädännössä muun muassa sananvapauslaissa (460/2003) ja rikoslaissa (39/1889) viestintäsalaisuuden rikkomisen osalta²⁰². PL 10.2 §:ssä säädetty perusoikeussuoja ainakin ydinalueeltaan suojaa luottamuksellista viestiä lähinnä ulkopuolisilta oikeudettomilta interventioilta eikä sinällään viestin asiasisältöä. Myös eurooppaoikeudellisessa kontekstissa EIS 8 artiklassa säädetyn luottamuksellisen viestin suojan voidaan katsoa tarkoittavan lähinnä kommunikoinnin tavan kuin sen sisällön suojaamista.²⁰³

JulkL 5.4 §:n voidaan kuitenkin perustellusti katsoa ainakin tukevan luottamuksellisen viestin suojaa perusoikeutena, mutta en itse pidä säännöstä keskeisenä kannattimena tälle. JulkL 5.4 §:n soveltamisen kannalta keskeistä on asiakirjassa oleva tietosisältö, mikä sen sijaan luottamuksellisen viestin suojan kannalta on toissijaista. KHO ei ole myöhemmässä julkaisutussa oikeuskäytännössä tukeutunut toiseen kertaan luottamuksellisen viestin suojaan JulkL 5.4 §:ää koskevissa perusteluissa. Isossa kuvassa keskustelu viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoista, viranomaisessa työskentelevä yksityishenkilönä ja tämän saama yksityiselämän suoja viestintäsalaisuuden suoja mukaan lukien kontrastoituna julkisen vallan käytön, julkisuusperiaatteen ja avoimen hallinnon on ehdottomasti käymisen arvoinen.

²⁰² Saraviita 2016, s. 186.

²⁰³ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 835.

KHO mainitsi ensimmäisen kerran PL 12.2 §:n ja JulkL 3 §:n tapauksessa sovellettavana lainkohtana muuna ratkaisuna julkaistussa päätöksessä KHO 18.3.2015 T 781. Tapaus koski opetus- ja kulttuuriministerin päiväohjelmiin ja kalenterin tietoihin kohdistunutta tietopyyntöä. Oikeudellisessa arvioinnissaan KHO ensin katsoi kalenterimerkintöjen olevan luonteeltaan ministerin ajankäytön suunnittelun apuväline, ja sitä on sisältönsä ja tarkoituksensa puolesta pidettävä JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettuna sisäisen työskentelyn asiakirjana. Ministeriön arkistonmuodostussuunnitelman mukaan ministerin aikataulukalenterit arkistoidaan pysyvästi²⁰⁴. Kalenterin tietosisällön osalta KHO kuitenkin jatkoi argumentoiden, että ne eivät sisältäneet viranomaisen perusteluvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, joilla olisi vaikutusta asian ratkaisuun, eikä siihen nähden merkintöjen voida katsoa olevan julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutumisen kannalta niin keskeisenä, että se olisi liitettävä arkistoon ollessaan ministerin hallussa.

Ratkaisussa KHO teki periaatteellisesti huomion arvoisen linjanvedon arkistointivelvoitteen ja tosiasiallisen arkistoinnin järjestämisen välillä. Vaikka ainakin osa tietopyynnön kohteena olevasta asiakirja-aineistosta muodollisesti arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti arkistoidaan pysyvästi, tulee arkistonmuodostelmien määräykset pitää erillään tiedon arkistotavuudesta JulkL:n systematiikassa. Tähän tosiasiallisen arkistoinnin suhteen tehtävää rajausta KHO perusteli julkisuusperiaatteen tarkoituksella. Kuitenkin tästä ja ratkaisussa julkisuusperiaatteen ja JulkL:n tavoitteiden muodollisesta korostumisesta huolimatta tässäkin yhteydessä KHO:n käyttämää julkisuusperiaatteeseen nojaavaa argumentointia leimaa deklaratiivisuus, julkisuusperiaate nostetaan tulkinnan apuvälineeksi vain ohimennen, eikä julkisuusperiaatteen tavoitteita tarkemmin tai konkreettisemmin yhdistetä tapauksen faktapremisseihin.

4.2 KHO:2015:171

JulkL 5.4 §:ää koskevasta tähän asti kertyneestä KHO:n ratkaisukäytännöstä yksi keskeisimmistä ratkaisuista on vuosikirjapäätös KHO:2015:171. Tapauksessa tietopyynnön kohteena oli Helsingin hovioikeuden, hovioikeuden presidentin toimeksiannosta ja kahden hovioikeudenneuvoksen toimesta teettämä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitys. Hovioikeus kieltäytyi antamasta tietoa selvityksen salaiseksi julistetusta osasta vetoamalla JulkL 5.4 §:ään, hovioikeuden mukaan selvitys oli tarkoitettu osaksi laajempaa kokonaisuutta hovioikeuden

²⁰⁴ Arkistoon kuuluu ainoastaan sihteerin pitämät ministerin kalenterit, sen sijaan arkistoon eivät kuulu sellaiset asiakirjat, jotka kertyvät ministerille yksityishenkilönä, puolueen puheenjohtajana tai kansanedustajana.

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotilanteen parantamiseksi ja jatkotoimenpiteiden pohjaksi. Helsingin hallinto-oikeus päätöksellään hylkäsi päätöksestä tehdyn valituksen, selvitystä oli pidettävä JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettuna asiakirjana.

KHO:ssa päätös ratkesi äänestyksellä tuloksella 4–3 ja asiassa jätettiin esittelijän eriävä mielipide. Hävinneessä äänestyslausunnossa, ratkaisun perusteet nojasivat vahvemmin perinteisen oikeuslähdeopin mukaisiin oikeuslähteisiin. Äänestyslausunnossa ensinnäkin varsin kattavasti kuvailtiin sekä lainkohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä että näkemyksiä oikeuskirjallisuudesta. Hävinneen kannan perusteluissa todetaan, ettei tapauksessa kohteena ollut selvitys kuulunut JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ydinalueelle, asiakirjan todettiin olevan tarkoitukseltaan muistiinpanoja ja tavanomaista viestittelyä laajempi ja sisällöltään merkityksellisempi.

Äänestyslausunnossa katsottiin, ettei tasa-arvoselvitys poikkea kuitenkaan merkittävästi poikkea esitellyssä oikeuskäytännössäkin esiin tulleista työvoima- ja elinkeinokeskuksen henkilöstöbarometrista (KHO:2002:20) taikka ulosottoviraston työilmapiiirikartoituksesta (KHO 7.7.2004 T 1672, julkaisematon²⁰⁵), joita KHO on pitänyt JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettuina asiakirjoina. *Pro et contra* lausunnossa punnittiin myös käsillä olevan selvityksen eroja mainittuihin asiakirjoihin, hovioikeuden yhdenvertaisuusselvityksessä oli tullut ilmi myös hovioikeuden ulkopuolelle kohdistuneita asenteita. Lausunnossa huomioitiin myös se seikka, että JulkL 5.4 §:ää poikkeussäännöksenä tulee kuitenkin tulkita suppeasti, eikä julkisuutta voida rajoittaa esimerkiksi siitä syystä, että asiakirjat sisältävät viranomaisen kannalta mahdollisesti kiusalliseksi osoittautuvia tietoja. Selvityksen ei myöskään katsottu hävinneessä kannassa kuvaavan julkisen vallan käyttöä, sillä se ei liity hovioikeuden ratkaisutoimintaan, eikä selvitystä ole laadittu sitä varten, että sillä olisi hovioikeuden ulkopuolelle kohdistuvia vaikutuksia.

²⁰⁵ Hovioikeuden selvitystä koskevan ratkaisun perusteluissa KHO viittasi moniin julkaisemattomiin ratkaisuihin. Tällaiset ratkaisut ovat oikeuslähdehierarkian näkökulmasta mielenkiintoisessa asemassa. KHO:n ratkaisujen julkaisemisesta päättää ratkaisukokoonpanon istunnon puheenjohtaja (korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestys (1206/2016) 26 §) lain soveltamisen yhdenmukaistamiseksi ja oikeusvarmuuden edistämiseksi. Ennen julkaisemattomiin ratkaisuihin viittaaminen vuosikirjana julkaistavassa ratkaisussa – varsinkin kun niitä käytetään perusteluissa oikeuslähteenä – nostaa tällaiset päätökset tavallista julkaisematonta päätöstä merkittävämmälle statukselle. Nähdäkseni enimmäkseen tällaiseen retroaktiiviseen julkaisemiseen ei liity lähtökohteisesti suuria ongelmia, alkuperäisen päätöksen antohetkellä jokin tietty myöhemmin relevantiksi noussut oikeuskysymys ei tätä välttämättä aiemmin ollut. Päätöksistä mahdollisesti esiintyvät ristiriitaisuudet tuomioistuimen tulkintalinjassa eivät myöskään aiheuttane ongelmia, sillä tuomioistuin ei mannereurooppalaisessa oikeuskulttuurissa ole sidottu aiempaan ratkaisukäytäntöönsä, vaan linjamuutokset ovat täysin sallittuja.

Sekä äänestyksen hävinneessä että voittaneessa kannassa oli sikäli samanlainen lähtökohta, että molemmissa hovioikeuden selvityksen ei katsottu olevan JulkL 5.4 §:n soveltamisalueen ydinaluetta. Tästä syystä ratkaisun justifyoiminen edellytti kattavia lisäperusteluja; deklaraatiivinen *on katsottava* -argumentointi ei olisi lain soveltamisen kannalta tulkinnallisen asiakirjan ollessa kyseessä vakuuttava ratkaisu Hävinneessä äänestyslausunnossa esitetystä punninnassa lopulta painoi eniten viranomaisessa työskentelevien mielipiteen vaihdon vapauden turvaaminen. Selvityksen, joka on tarkoitettu jatkotoimenpiteiden pohjaksi, tehtävä vaarantuisi, mikäli viraston johto ja henkilöstö ei voisi vapaasti muodostaa mielipidettään niistä toimista, jotka selvityksen pohjalta nousevat, eikä tämä toteuttaisi JulkL 5.4 §:lle esitöissä asetettuja ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tavoitteita.

Äänestyksen voittaneessa kannassa perustelut nojasivat vahvemmin julkisuusperiaatteen ja JulkL:n perusoikeuskytköksiin. JulkL 5.4 §:n soveltaminen merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteeseen syyperusteisesti, ja säännöksellä tarkoitetaan turvata virkamiesten välistä kommunikaatiota ja mielipiteenvaihtoa. Päätöksen perusteluissa korostetaan, että tämä perusoikeuden rajoitus ei katsota yleisten oppien vastaiseksi, koska lainkohdan perusteella julkisuuden ulkopuolelle jääviä asiakirjoja ei ole katsottu olevan julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisiä, mitä myös lain esitöiden esimerkinomainen luettelo lainkohdassa tarkoitetuista asiakirjoista osoittaa. Tästä syystä JulkL 5.4 § voi ylittäänsä koskea ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja, eikä tällaisten asiakirjojen julkisuutta ole tarpeen arvioida PL 12.2 §:n valossa. Hovioikeuden selvityksen osalta KHO korosti, että kyseinen asiakirja on laadittu presidentin erillisestä toimeksiannosta, se jakautuu julkiseen ja salaiseen osaan, siinä käsitellään selvityksen kohteena olevia ongelmia systemaattisesti esittäen toimenpidesuosituksia, se ei vastaa lainkohdan esitöiden esimerkinomaista listaa ja että selvitys ja sen käsittelemät ongelmat ulottuvat myös hovioikeuden ulkopuolelle muun muassa oikeuslaitoksen nauttiman luottamuksen muodossa. Nämä seikat huomioon ottaen KHO katsoi, ettei selvitystä voida pitää JulkL 5.4 §:n mukaisena sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana. Kun asiallisen soveltamisalaa koskeva kysymys saatiin ratkaistua siten, että asiakirja jäi soveltamisalan ulkopuolelle, ei KHO:lle jäänyt tarvetta lausua asiakirjaa koskevasta mahdollisesta arkistointivelvollisuudesta.

KHO ratkaisi tapauksessa asiakirjan asiallista soveltamisalaa koskevan kysymyksen vahvasti julkisuusperiaatteeseen nojaten. Julkisuusperiaatteen tulkintavaikutus tässä nousee kyläkin suoraan lain esitöistä, missä ratkaisussa käytetty *julkisuusperiaatteen toteutumisen*

kannalta keskeisten asiakirjojen konsepti on mainittu. Erotuksena esimerkiksi ministerin kalenterin tietoja koskevan tapauksen perusteluihin KHO tällä kertaa kuitenkin sitoi julkisuusperiaatteen perusoikeutena tapauksen faktapremisseihin, eli millaisesta asiakirjasta tapauksessa oli kyse ja millaiset asiakirjaan liittyvät seikat vaikuttivat punninnassa julkisuusperiaatteen puolesta.

Julkisuusperiaatteen voidaan monen muun hallintoa koskevan oikeusperiaatteen tapaan kiinnittyvän julkisen vallan käyttöön, yksi julkisuusperiaatteen keskeinen tavoite onkin sen kontrollifunktio. KHO:n ratkaisun taustalla julkisen vallan käytön voidaan nähdä vaikuttavan ainakin kolmelta suunnalta. Ensinnäkin tapauksessa tietopyynnön kohteena oleva selvitys oli tuomioistuimen toimesta teetetty. Tuomioistuimilla on valtiosääntöisesti korostetun keskeinen asema koko oikeusvaltionkin toiminnan kannalta, ja tuomioistuinten harjoittama julkisen vallan käyttö on luonteeltaan voimakasta. Tämän pohjalta voinee esittää pohdintaa JulkL:ssa tarkoitettujen viranomaisen mahdollisesta hierarkiasta. Julkisuusperiaatteellinen tiedonintressi ja valvonnan tarve sitä korkeampaa, mitä voimakkaammin henkilöiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen viranomaisen toiminta kohdistuu. Institutionaalisella tasolla tapauksessa hovioikeus eittämättä edustaa korkeamman intressin viranomaista, mutta vastaargumenttina tähänkin liittyy selvityksen luonne ja tarkoitus sisäiseen toimintaan kohdistuvana, eikä tällaisen selvityksen vaikutukset henkilöiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuksiin ole kuin korkeintaan välillisiä. Viranomaisen tehtävät varsinkin ArkistoL 6 §:n valossa on ymmärrettävä laajasti tulkittavaksi. Hovioikeus asian käsittelyssä antamassaan lausunnossa vetosi siihen, ettei kaikkea viranomaisen lakisääteisiä tehtäviä – jollaiseksi esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta eittämättä on katsottava – voitaisi pitää ArkistoL 6.1 §:ssä tarkoitettuna viranomaisen tehtävänä, vaan tätä tulee arvioida kunkin viranomaisen omien tehtävien, tapauksessa hovioikeuslain, näkökulmasta.²⁰⁶

Tapauksessa yhdenvertaisuusselvitys oli teetetty hovioikeuden presidentin määräyksestä, ja selvityksen olivat laatineet hovioikeudessa työskentelevät hovioikeudenneuvokset. Organisaatorisesti tämä puoltaisi asiakirjan luonnetta sisäisen työskentelyn työkaluna verrattuna siihen tilanteeseen, jos selvitys olisi tilattu muiden työhyvinvointiselvityksiä koskevassa oikeuskäytännössä esiintyneellä tavalla hankintana ulkopuoliselta konsultilta. Sisäisen

²⁰⁶ Maininnan arvoista lieenee, että myös aiemmassa oikeuskäytännössä esiintyneet työhyvinvointiselvitykset ja vastaavat dokumentit voitaneen johtaa lakisääteisiksi selvityksiksi esimerkiksi työturvallisuuslainsäädännöstä. Tehtävän lakisääteisyydellä ei aiemmassa oikeuskäytännössä ole ollut ainakaan julkilausutusti ratkaisevaa merkitystä asiakirjan määrittelemisessä sisäisen työskentelyn asiakirjana.

työskentelyn asiakirjat voivat organisatorisellakin tasolla asettua eriarvoisiksi. Tapauksen selvitys on teetetty viraston ylimmän johdon aloitteesta ja sen fokuksena on koko itsessään keskeinen voimakastakin julkista valtaa käyttävä virasto. Julkisuusperiaatteellinen tiedonintressin ja kontrollin tarpeen voidaan katsoa olevan painavampia tällaisten asiakirjojen ollessa kyseessä, toisin kuin esimerkiksi viraston tiettyä yksikköä tai muuta pienempää osastoa koskevan selvityksen osalta. Koko virastoa koskevaa selvitystä on vaikeampi kuvailla yksittäisten nimettyjen virkamiesten väliseksi. Selvityksen statusta sisäisenä asiakirjana vähentää ja näin myös julkisuusperiaatteen vaikutusta korostaa tapauksessa myös selvityksen myötä ilmenneet asenteet ja mielipiteet viraston ulkopuolisia tahoja kohtaan.

Tapauksessa korostui KHO:n jo aiemmissakin työhyvinvointiselvityksiä tai vastaavia barometrejä koskevassa oikeuskäytännössä noussut linja, että asiakirjojen käyttötarkoitus ja syntyprosessi vaikuttavat myös keskeisesti asiakirjan luonteeseen mahdollisena sisäisen työskentelyn asiakirjana. Asiakirjat, jotka on katsottu jatkotyöskentelyn pohjaksi, on katsottu sisäisen työskentelyn asiakirjaksi. Tämä ajatus liittyy selkeimmin ruotsalaisesta oikeuskirjallisuudessa esitettyyn *mellanprodukt*-ajatteluun. Tällaiseen välituotteenomainen asiakirja ei itsessään myöskään voine olla julkisen vallan käytön kannalta muutoin kuin välillisesti merkityksellinen, kunhan jatkotoimenpiteistä päätettäessä toimenpiteet on asianmukaisesti perusteltu, JulKL 5.4 §:ää koskevissa lain esitöissä selväsanaisesti on esitetty, ettei lainkohdalla ole tarkoitus kaventaa perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Tärkeää on huomioida myös se, että ratkaisun perusteluissa KHO otti kantaa ainoastaan sisäisen työskentelyn asiakirjan asiakirjatasoon liittyviin kysymyksiin, tietotasolle sijoittuva kysymys asiakirjan arkistointivelvoitteesta ei tapauksessa edellyttänyt ratkaisua. Tiiviimmin asiallisen soveltamisalaan liittyvä oli kysymyksenasettelu siitä, onko hovioikeuden selvitys katsottava sisäisen työskentelyn asiakirjaksi vai ei. KHO tulkitsi sisäistä työskentelyä julkisuusperiaatteen valossa perusoikeusmyönteisen tulkinnan edellyttämällä tavalla julkisuuden maksimoimalla ja salassapidon minimoimalla suppeasti. On myös syytä korostaa, että ratkaisun perusteluista voi päätellä, että tässä tutkielmassa esittämäni JulKL 5.4 §:n jakamista asiakirja- ja tietotasolle ja vastaavasti eri soveltamisaloihin ei voida pitää kuin korkeintaan pedagogisena tai muuten havainnollistavana mallina. Eri soveltamisalat ja tasot eivät saa sellaista itsenäistä merkitystä, että niillä operoiminen lainkohtaa soveltaessa olisi ratkaisevasti relevanssia. KHO:n ratkaisussa hovioikeuden selvityksen sisältö ja tarkoitus, jotka esittämässäni mallissa sinällään kuuluvat tietotasolle asettuvaan kysymyksenasetteluun, vaikuttivat asiakirjatason soveltamisalakysymyksen ratkaisemisessa.

JulkL säätämisen myötä julkisuuslainsäädäntöömme kirjattiin konkreettisin tavoitesäännöksiin lainsäädännön suuren linjan tavoitteet. Julkisuusperiaate ja siihen liittyvä julkisen vallan käyttö tuntuu nostavan päätään monissa kohdin JulkL 5.4 §:ää koskevassa oikeuskäytännössä, julkisuusperiaatteen merkitys lainkohdan soveltamisessa on huomioitu jo KHO:n varhaisimmassa oikeuskäytännössä. JulkL:n tarkoitukseen on nojaututtu ainakin tapauksissa, joissa tietopyynnön kohteena on ollut työhyvinvointiselvitykset, joiden sijoittuminen JulkL 5.4 §:n asialliselle soveltumisalalle on verrattain epävarmaa. Vaikka aikaisemmissakaan tapauksissa tällaisten selvitysten ei olisi voitu katsoa kuuluvan JulkL 5.4 §:n soveltamisalan selkeimpään ytimeen, ei asiakirjojen kytkös julkisen vallan käytön kanssa liene ollut ennen tapausta KHO:2015:171 katsottavissa niin merkittäväksi, että lisäperusteluissa tukeutuminen julkisuusperiaatteeseen olisi katsottu tarpeelliseksi.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisten asiakirjojen korostuminen ratkaisun perusteluissa herättää kiinnostavia tulkintakysymyksiä esimerkiksi sen suhteen, miten tällaiset asiakirjat istuvat muuhun JulkL 5 §:n systematiikkaan, ja voisiko esimerkiksi monet JulkL 5.3 §:n ei-asiakirjojen kategoriat syrjäytyä julkisuusperiaatteesta kumpuavien seikkojen painolla. Varovainen vastaus tähän lienee kielteinen jo siitäkin syystä, että lainsäätäjä on esitöissään tarkoittanut tällaisten asiakirjojen olevan relevantteja vain JulkL 5.4 §:n soveltamisen kannalta, muiden lainkohtien osalta tällaista kriteeriä ei esitöissään ole nostettu esiin. Kuitenkin esimerkiksi JulkL 5.3 §:n osalta voidaan pohtia, muodostaako lainkohdan ei-asiakirjat keskenään jonkinlaista hierarkiaa. Viranomaisen asiakirjan käsite on sidottu viranomaisen toimintaan tai sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvan asian käsittelyyn, jota vasten peilattuna JulkL 5.3 §:n viisikohtaisen luettelon eri kategoriat asettuvat eri painoarvoon. Viranomaisen yksityiskirjeet eivät liity viranomaisen toimintaan, jolloin näillä on vähän tai ei ollenkaan tekemistä julkisen vallan käytön kanssa. Muistiinpanoasiakirjat sen sijaan liittyvät kiinteämmin julkisen vallan käyttöön, mikä onkin huomioitu näiden asiakirjojen rajatummalla pois-sulkemisella JulkL:n soveltamisalasta. Momentin muista kohdista ei tämän tutkielman laajuudessa voitane sanoa muuta, kuin niiden relevanssi julkisen vallan käytön suhteen asettuneen jonnekin kahden mainitun asiakirjakategorian välimaastoon.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Sisäinen työskentely ja arkistointivelvoitteen käsitteiden haasteellisuus

Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeva sääntely muodostaa varsin kiinnostavan ja omanlaatuisensa kokonaisuuden. Jo JulkL 5.4 §:n lakiteksti vaatii lukijaltaan ja tulkitsijaltaan useamman lukukerran auetakseen, ja lainkohdan pilkkominen osatekijöihinsä paljastaa lukuisia haasteita säännöksen tulkitsemiseksi. On toki syytä huomioda, että tässä tutkielmassa tarkoituksenanimkin on ollut etsiä nimenomaan lainkohdan tulkinnan kannalta haasteeksi osoittautuvia Aspekteja. Tästä huolimatta nähdäkseni säännöstä rasittaa perustavanlaatuinen lainsoveltajan harkintavaltaa koskeva ristiriita. JulkL 5 §:n asiakirjaa ja viranomaisen asiakirjaa koskeva sääntely muodostaa varsin loogisen ja suoraviivaisen logiikan, minkä hengessä sisäisen työskentelyn asiakirjojen määrittelyyn ei toivoisi kuuluvan ainaakaan vähäistä määrää enempää harkintavaltaa.

Vähäisestä harkintavallasta huolimatta jo JulkL 5.4 §:n normiformulaatio muodostuu varsin hahmottomaksi ja abstraktiksi, johon sisältyy niin joustavia, ristiriitaisia tai vähintään semantiikaltaan monitulkintaisia kuin tautologisiakin ilmaisuja. Jossain määrin ironiseksi muodostuu sekin seikka, että lainkohtaa koskevien esitöiden mukaan JulkL 5.4 §:ää on pidettävä välttämättömänä selkeyssyistä²⁰⁷, mutta lain sanamuotoa ei tässä mielessä voi pitää täysin onnistuneena. Tutkielman 3. pääluvussa tekemäni kielellisen analyysin perusteella JulkL 5.4 §:n säännöksestä on havaittavissa asiakirjan käyttötarkoituksen ja henkilöpiirin perusteella säännöksen asiallinen ja henkilöllinen soveltamisala, jotka yhdessä muodostavat asiakirjatasoksi nimeämäni kokonaisuuden. Säännöksen toisen kokonaisuuden muodostaa asiakirjan tietosisältöön painottuva tietotaso, joka koskee asiakirjan sisältämän tiedon arkistoitavuutta. Viimeisenä säännökseen liittyy luvanvaraisuussääntö. Luvanvaraisuussääntö tulee sovellettavaksi vain, kun asiakirjan arkistoitavuus on selvillä, joten luvanvaraisuussääntö on tietotasolle alisteinen. Kuten monessa kohtaa työtä olen korostanut, tämä analyysini palvelee ensisijaisesti pedagogisia tarkoituksia: tekemäni jaon perusteella säännöksen sisäisten jännitteiden tarkastelu on helpompaa. JulkL 5.4 §:ää sovelletaan kokonaisuutena, jolloin säännöksen eri tasot soveltuvat kumulatiivisesti, ja voivat olla toisiinsa nähden ristiriidassa taikka sopusoinnussa.

Moniin JulkL 5.4 §:ään liittyviin tulkintaongelmiin on saatu tulkintaa ohjaavaa oikeuskäytäntöä KHO:n toimesta kahdenkymmenen vuoden ajalta, kun nykyinen JulkL on ollut

²⁰⁷ HE 30/1998 vp, s. 57.

voimassa. Monilta osin näitä linjauksia ei tässä tutkielmassa ole käyty läpi KHO:n julkaisemattomia ratkaisuja koskevan aineistorajaukseni vuoksi. Nähdäkseni keskeisimmät lainkohdat vaivaavat ongelmat kohdistuvat säännöksen tietotasolle eli asiakirjojen arkistointivelvollisuutta koskevaan sääntöön. Jo lyhyen arkistoteoriaan tekemäni katsauksen perusteella voidaan havaita, ettei edes arkistoinnin käsitteestä vallitse selkeää yksimielisyyttä, eikä arkistoinnin juridiseenkaan merkitykseen ole juurikaan otettu oikeuskäytännössä kantaa. JulkL tuli voimaan aikana, jolloin arkistoteoreettisesta näkökulmasta voidaan havaita jo jonkinasteista etääntymistä perinteisistä ja kankeista asiakirjan elinkaarimalleista kohti joustavampaa ja dynaamisempaa jatkumomallia, vaikkakaan minkään nimetyn arkistoteoreettisen mallin ei voida katsoa olevan johtavassa asemassa. JulkL 5.4 §:n esitöiden viittaukset ArkistoL:n säännöksiin vaikuttaisivat viittaavan ainakin arkikielistä laajempaan arkistointikäsitteeseen siten, että arkistointi ei tarkoittaisi pelkästään vanhojen asiakirjojen säilytystä. Tämä käsitteellinen epävarmuus on läsnä ja julkilausuttu ongelma myös TiHL:n esitöissä²⁰⁸.

Arkistointivelvollisuutta koskeva säännös on velvoittavuutensa kannalta problemaattinen, arkistolainsäädännössä ei eksplisiittisesti määrätä juuri minkään yksittäisen asiakirjan arkistoinnista, esimerkkejä velvoittavista arkistointia koskevista säännöistä ovat kirjanpitoaineistojen ja potilasasiakirjojen säilytysaikoja koskevat säännökset. ArkistoL 6 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet tälle toiminnan yhteydessä. Säännös on vastaavanlainen – ellei jopa identtinen – JulkL 5.2 §:n viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevan lainkohdan kanssa. JulkL 5.4 §:n näkökulmasta asetelma on kehäpäätelmänomainen, viranomaisen asiakirjoja ei ole ne sisäisen työskentelyn asiakirjat, joita ei liitetä arkistoon. Kuitenkin jos asiakirja on syntynyt arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä, se kuuluu arkistoon. Samalla kuitenkin JulkL 5.2 §:n nojalla tämä olisi viranomaisen asiakirja, ellei muun lainkohdan, kuten JulkL 5.4 §:n nojalla toisin katsota. Muut ArkistoL:n säännökset eivät myöskään ole konkreettisten tietopyyntöjen ratkaisemisen kannalta avuksi, sillä niissä lähinnä kuvataan yleisellä tasolla arkistotoimen tehtäviä, tavoitteita ja vastuuta. Vastuu arkistotoimesta on arkistonmuodostajalla, jolla on myös pitkälle menevä vastuu ja valta määritellä itse asiakirjojensa säilytysajat ja -tavat. Tältäkin osin arkistoitavuutta selvittäessä pallo ikään kuin palautuu viranomaiselle itselleen²⁰⁹.

²⁰⁸ HE 284/2018 vp, s. 30.

²⁰⁹ Vaikka arkistohoidolliset vastuut ovatkin viranomaisella itsellään, ei JulkL 5.4 § voida katsoa kuitenkaan asettavan viranomaiselle täyttä määräysvaltaa lainkohdassa potentiaalisesti tarkoitettujen asiakirjojen kanssa. Jo viranomaisen palveluperiaate edellyttää, ettei viranomainen voi jättäytyä ei-arkistoitavaksi katsomansa

Asiakirjojen arkistoitavuuteen liittyy myös keskeinen epävarmuustekijä. Asiakirjan arkistoitavuus tai ei-arkistoitavuus eivät ole staattisia tiloja, vaan asiakirjan myöhempi käyttötarkoituksen muuttuminen saattaa myös muuttaa siihen kohdistuvaa arkistointivelvoitetta. JulKL 5.4 §:n kannalta tämä on keskeinen huomio, joka heijastuu myös KHO:n oikeuskäytännöstä. Oikeuskäytännössäkin monesti esille nousseet työhyvinvointibarometrit ja muut työilmapiirikartoitukset voidaan katsoa rajatapauksiksi sen suhteen, ovatko ne osa viranomaisen sisäistä työskentelyä vai onko näillä vaikutuksia ulospäin. Mikäli tällaisten asiakirjojen käyttötarkoitus on toimia ainoastaan viranomaisen sisäisinä palautekeskusteluina, kuten tapauksessa KHO:2002:20 katsottiin olevan kyse, ovat asiakirjat sisäistä työskentelyä varten laadittuja. On kuitenkin helposti kuviteltavissa sellainen tilanne, jossa samaa asiakirjaa myöhemmin käytetään esimerkiksi virkamiehen kurinpitotoimien taustamateriaalina, jolloin asiakirjaa ei enää nähdäkseni voida pitää sisäisen työskentelyn asiakirjana, vaikka se sellaiseksi onkin alun perin laadittu. Samoin ministerin kalentereja koskevassa tapauksessa KHO 18.3.2015 T 781 ratkaisuun liittyi selvä ajallinen aspekti, asiakirjojen käyttötarkoitus on olennaisesti erilainen kalenterin aktiiviaikana ministerin ajankäytön suunnittelun työkaluna kuin myöhemmässä arkistoidussa vaiheessa. Näiden seikkojen pohjalta tutkielmassa tekemäni analyysin suhteen voidaan hahmotella jonkinlaista tietotasoon liittyvää ajallista soveltamisalaa. Isossa kuvassa kiinnostava kysymys on myös se, miten modernisoituvan hallinnon muutokset kuten hallinnon privatisoituminen vaikuttavat esimerkiksi sen arvioimiseen, onko työskentely katsottava viranomaisen sisäiseksi vai ei.

Ruotsalaista ekspedientia koskevaa doktriinia ei tarkasteltu tässä tutkielmassa, vaikka kenties aihetta tähän olisi. Tutkielmassa esitetyn lyhyen kuvauksen perusteella ekspedientia koskevat tulkinnat vaikuttavat täysin vierailta kotimaiseen oikeustodellisuuteen nähden – on hyvin vaikea kuvitella tilannetta, jossa kuulemistarkoituksessa lähetettyjä asiakirjoja ei pidettäisi viranomaisen asiakirjoina. Tämän doktriinin vaikutuksia olisi äärimmäisen mielenkiintoista peilata kotimaisen oikeutemme tilaan. Tällaisen doktriinin nojalla viranomainen voisi lähettää myös täysin hallinnonalansa ulkopuolisille tahoille asioita lausuttavaksi. Tällaisen menettelyn tarpeet ja riskit olisi syytä kartoittaa. Tällä hetkellä voisi käyttökelpoiseksi tilanteeksi kuvitella esimerkiksi tilanteen, jossa tuomioistuin harkitsee ennakkoratkaisupyynnön lähettämistä EU:n tuomioistuimelle ja haluaa lähettää ennakkoratkaisupyynnön luonnoksen asian osapuolille lausuttavaksi. Nykyisellään tällainen luonnos lienee

asiakirjaa koskevan tietopyynnön suhteen passiiviseksi, vaan asiaan on tehtävä ratkaisu, joka muutoksenhaun keinoin voidaan saattaa tarvittaessa KHO:n ratkaistavaksi.

katsottavissa tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvaksi asiakirjaksi ja vasta lopullinen mahdollinen ennakkoratkaisupyyntö tulee julkiseksi. Tuomioistuimella voi oman harkintansa mukaan antaa tiedon neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvasta asiakirjasta. Osapuolten tuomioistuimelle lähettämien vastausten asema nykyisessä oikeustilassa ei ole selkeästi määriteltävissä – lausunnot lienee katsottava viranomaiselle saapuneiksi asiakirjoiksi, joka tulee julkiseksi viranomaisen sen saatuaan. Asetelma, jossa asiakirja, josta lausuntoa pyydetään, on ei-julkinen, mutta itse lausunnot ovat julkisia on erikoinen. Tähän nimenomaiseen ongelmaan liittyy muitakin oikeudellisia kysymyksiä, kuten voiko tuomioistuin määrätä osapuolille vaitiolovelvollisuuden neuvottelusalaisuuksia sisältävän luonnoksen tietoihin, mutta asetelma osoittaa, että tällaiselle viranomaisten ja hallinnon ulkopuolelle kohdistuvalle sisäiselle työskentelylle voidaan nähdä myös käytännön tarpeita. Tässä tutkielmassa ei vastausta tähän kysymyksenasetteluun voida antaa, mutta henkilökohtaisesti en pitäisi asetelmaa täysin mahdottomana julkisuusperiaatteenkaan kannalta, mikäli lausunnot eivät pidä sisällään julkisuusperiaatteen kannalta keskeistä informaatiota, esimerkiksi mikäli lausunnot koskevat vain ennakkoratkaisupyyntöä käytettyä terminologiaa tai muuta vastaavia teknisluontoisia seikkoja.

Tässä tutkielmassa ei paneuduttu varsinaisesti kysymykseen viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjojen julkisuuteen joutumisen haitta-asteesta. Relevantti ja tarkastelun arvoinen kysymys tämänkin aiheen ympärillä on, mitä sitten, vaikka sisäisen työskentelyn asiakirjat olisivatkin julkisia. JulkL:n salassapitosäännöksiä sovelletaan näihin asiakirjoihin joka tapauksessa, joten salassapito tulisi joka tapauksessa mitä todennäköisimmin arvioiduksi, mikäli käsillä on JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettuja asiakirjoja koskeva tietopyyntö – arkaluonteiset ja salassapidettävät tiedot on jo salassapitosäännöksin suojattu. JulkL 5.4 §:n nojalla suojattavat intressit eivät ole luonteeltaan henkilökohtaisia, intiimejä tai arkaluonteisia vaan pikemminkin viranomaisen arvovaltaan ja auktoriteettiin liittyviä. Tällaisten intressien joutuminen vahingossakin julkisuuteen ei liene kuvailtavissa yhtä haitalliseksi, kuin monien salassapitosäännöksiä nojalla salassapidettävien tietojen päätyminen julkisuuteen. Aika näyttää, kuinka pitkälle tällaiset arvovalan ja auktoriteetin ympärille rakentuvat argumentit kestävät muuttuvan hallinnon ja lisääntyvän valmistelujulkisuuteen kohdistuvien intressien riskitulella. Hallinnon sisäisen toiminnan rajautuminen julkisuuden ulkopuolelle on tähänkin asti herättänyt soraääniä oikeuskirjallisuudesta, eikä asian suhteen ole varsinaista konsensustakaan havaittavissa.

5.2 De lege ferenda

Pohdittaessa mahdollisen uuden viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevan lainsäädännön sisältöä lienee keskeisin huomioitava lähtökohta julkisuuslainsäädännön sääntelytavoitteissa. JulkL:n säätämistavoitteita voidaan kuvailla vahvasti pragmaattisiksi – JulkL on tarkoitettu niin juristikoulutuksen saaneiden kuin muidenkin virkamiesten sovellettavaksi. Julkisuusasioita varten ei ole perustettu erillisiä lautakuntia tai muita ylempiä organisaatioita, jotka osaltaan matalalla kynnyksellä yhtenäistäisivät soveltamiskäytäntöä. JulkL:n sääntelytapa on pääosin varsin erittelevää, yksityiskohtaista ja kasuistista, millä lienee tavoiteltu mahdollisimman helppoa soveltamista myös juridista koulutusta käymättömille. Tätä taustaa vasten voinee todeta, että JulkL 5.4 §:n varsin abstrakti ja hahmottomaton säännös ei näitä pragmaattisia tarpeita tavoita.

Soveltamisalansa ydinalueilla JulkL 5.4 §:ää lienee kohtalaisen hyvin onnistunut säännös, selvästi neuvotteluja ja yhteydenpitoa koskevat asiakirjat ovat lainkohdan nojalla varsin ongelmattomasti²¹⁰ rajattavissa pois. Sen oikeuskäytännössä eniten esiin tulleet tulkintaongelmat ovat tulleet ilmi, kun tietopyynnön kohteena olevat asiakirjat ovat luonteeltaan etääntyneet näistä asiallisen soveltamisalan ydinasiakirjoista. Näissä tilanteissa KHO on alkanut tukeutua argumentoinnissaan vahvemmin JulkL:n ja koko julkisuusperiaatteen tarkoitukseen ja tavoitteisiin. Vaikka teleologisia tulkintametodeja ja argumentteja ei voida lainlukkinnassa muodollisesti varata ainoastaan tuomioistuinten käytettäväksi, muodostuneen kynnys alemmille viranomaisille varsin korkeaksi tällaisen argumentoinnin käytölle arkipäiväisiä tietopyyntöjä ratkaistaessa. Teleologinen tulkinta edellyttää pitkälle kehittyntä julkisuusperiaatteen tavoitteiden tuntemista, eikä tällaista tuntemusta voida kohtuudella odottaa oikeustieteellistä koulutusta käymättömältä.

Suurimmat haasteet nykyisen JulkL 5.4 §:n soveltamisen suhteen kohdistan lainkohdan viittaukseen arkistolainsäädäntöön. Seurauksena lain sääntelysystematiikasta lainsoveltajalle on ikään kuin strategisesti helpompaa ratkaista JulkL 5.4 §:n soveltumatta jääminen, eli asiakirjojen kategorisointi viranomaisen asiakirjoiksi, säännöksen asiakirjatasolle asettuvien sääntöjen puitteissa. Asiakirjataso ja tietotason säännöt soveltuvat kumulatiivisesti, jolloin mikäli edes toisen tason soveltamisen tuloksena katsotaan, ettei asiakirjoja ole katsottava sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi, koko säännöksen soveltuminen estyy.

²¹⁰ Tällaisia ongelmattomampia tapauksia on käsitelty runsaasti KHO:n julkaisemattomissa JulkL 5.4 §:ää koskevilla ratkaisuilla. Esimerkiksi ensimmäisessä JulkL 5.4 §:ää koskeneessa KHO:n ratkaisussa KHO 22.1.2001 T 88, joka koski Kansaneläkelaitoksen virkistyskulujen tositteita, KHO katsoi tositteiden olevan kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja menotositteita, jotka on arkistoitava.

Arkistolainsäädännön asettamat yksittäisen asiakirjan arkistoinnista koskeva sääntely ensinnäkin on varsin abstraktia ja toisekseen jättää viranomaiselle itselleen paljon harkintavaltaa asiakirjan arkistoinnin osalta. Asiakirjan arkistointi, kuten arkistoteoreettisia malleja esittelemässäni kappaleessa, on monimutkainen, tulkinnanvarainen ja jopa ajallisesti epästabiili ilmiö. Asiakirjan käyttötarkoituksen muuttuessa korkeammalle tiedonintressin tasolle muuttuu samalla sen arkistoitavuus. Tämä muutos nähdäkseni usein liittyy siihen, että asiakirja menettää merkityksensä sisäisen työskentelyn asiakirjana saadessaan aikaan laajemmalle ulottuvia oikeusvaikutuksia. Tällä osin asiakirjataso ja tietotaso ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tiedonintressin muutos voi myös muuttua yhteiskunnassa vallitseviin kullekin ajalle ominaisiin kiinnostuksen kohteisiin.

Asiakirjatasolle asetuvat määritelmät sen sijaan ovat vähemmän joustavia ja tulkinnanvaraisia, ja asiakirjan katsominen esimerkiksi muuksi kuin sisäisen työskentelyn asiakirjaksi tai muiden kuin viranomaisessa työskentelevien väliseksi on selkeämmin perusteltavissa. Kun asiakirja ei asiakirjatason puitteissa ole JulkL 5.4 §:ssä tarkoitettu sisäisen työskentelyn asiakirja, ei lainsoveltajan tarvitse edes lausua tietotasosta. Tähän strategiaan KHO:kin lopulta turvautui hovioikeuden työilmapiireselvitystä koskevassa tapauksessaan.

Toisaalta verratessa JulkL 5.4 §:ää JulkL 5 §:n sääntelysystematiikassa, voi herätä kysymys, tarvitaanko asiakirjatasoa ollenkaan säännöksen kannalta. JulkL 5.4 § voidaan nähdä eräänlaisena vedenjakajana viranomaisen asiakirjojen ja niin sanottujen ei-asiakirjojen välillä. Asiakirjatason sivuuttaminen asiakirjan statusta arvioitaessa esimerkiksi tietopyynnön yhteydessä olisi ainakin arkipäivän tietopyyntöjen ratkaisemista ajatellen askel pragmaattisempaan suuntaan. Viranomaisen asiakirjojen ja ei-asiakirjojen välinen raja voisi kaikessa yksinkertaisuudessaan rakentuaakin arkistoitavuuden ympärille: mikäli asiakirja arkistoidaan, on kyseessä viranomaisen asiakirja, mikäli arkistointia ei tehdä, kyseessä on ei-asiakirja. Tällaisen säännön muodostaminen vaatisi kuitenkin kokonaisvaltaisen arkistoteoreettisen tarkastelun ja sen päivittämisen, mitä arkistoinnilla tarkalleen ottaen viranomaistoiminnassa halutaan tarkoittaa. TiHL:n voimaantulonkin myötä jonkinlaiseksi ideaalitapaukseksi voisi tältä osin kuvitella tilanteen, jossa viranomaisen tiedonohjaussuunnitelmat ja AMS:t määrisivät selvästi ja yksiselitteisesti kunkin asiakirjan arkistoitavuuden. Tulevassa lainsäädännössä tulisi näin ollen selvästi teroittaa, mitä nykyisellä ilmaisulla *arkistolainsäädännön mukaan arkistoon liitettävillä asiakirjoilla* tarkoitetaan. Myös lainkohdan sisäiset ristiriidat tulisi poistaa. Näillä ristiriidoilla tarkoitan tekemiäni havaintoja siitä, että arkistointi ja

arkistolainsäädännön määräykset on säännöksen tietotasolla kuvailtavissa laajasti, kun taas luvanvaraisuutta koskeva sääntö tuntuu lähtevän suppeammasta arkistoinnin käsitteestä.

Viranomaisella voi kuitenkin olla pragmaattinen tarve arkistoida myös selvästi sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi kuvailtavia asiakirjoja, joita ei niiden tarkoitus huomioon ottaen voida tarkoittaa julkisuuteen tuleviksi. Terävöityneellä arkistovelvollisuuden määrittelyllä myös luvanvaraisuussääntö olisi helpommin hahmoteltavissa. Tällöin olisi mahdollista kuvitella kotimaiseen lainsäädäntöön ruotsalaisesta lainsäädännöstä tuttu konsepti asiakirjojen etukäteisestä sisäisen työskentelyn asiakirjojen määrittelystä ja seulonnasta. Avoin ja läpinäkyvä tiedonhallinta ja arkistonmuodostus ainakin vähentävät viranomaisen mahdollista mielivaltaa rajata oman tahtonsa mukaan asiakirjoja julkisuuden ulkopuolelle sisäisen työskentelyn varjolla. Haasteeksi tässäkin muodostuu arkistoitavuuden muuttuva luonne, jonka uudemmat *continuum*-tyyppiset arkistoteoreettiset mallit ottavat paremmin huomioon. Ruotsalainen ennakkoseulonta lienee myös helpompaa silloin, kun sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeva tulkintadoktriini on yhtä pitkälle kehittynyttä – tai ainakin enemmän sääntö- kuin periaatemuotoon muotoutunutta – kuin Ruotsin lainsäädännössä.

Vaikka ruotsalainen lainsäädäntö on ollut keskeisenä roolimallina JulkL:n säännöksiä valmisteltaessa, ei JulkL 5.4 §:ää vastaavien asiakirjojen oikeudellista kehitystä ole juurikaan lain voimaantulon jälkeen tarkastella. Tutkielmassa esitetyt ruotsalaiset sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevat tulkintadoktriinit vaikuttavat sekä maallikollekin varsin helposti lähestyttäviltä ja johdonmukaisilta. Vastaavanlaisen säännösten adaptoiminen kotimaiseen julkisuuslainsäädäntöön voisi olla yksi ratkaisu JulkL 5.4 §:ää koskevaan abstraktiusongelmaan. Nykyisenkin lain sanamuodon valossa esimerkiksi ruotsalainen *mellanprodukt*-malli olisi nähdäkseni jalostettavissa Suomessakin: JulkL 5.4 §:ssä tarkoitetut asiakirjat on laadittu viranomaisen sisäistä työskentelyä *varten*, mikä nähdäkseni korostaa näiden asiakirjojen luonnetta sisäisen työskentelyn välineinä eikä missään tapauksessa tuloksena. Tämän suuntaiseen tulkintaan on kotimaisessa ratkaisukäytännössä päädyttykin, ja nähdäkseni myös *mellanprodukt*-mallia vaivaa jo aiemmin esitetyt asiakirjan arkistoitavuuden muutoksia koskevat ongelmat.

Edellisessä kappaleessa kuvailtua ajallisen soveltamisalan ongelmaa ei liene nykyistä JulkL:a säädettäessä otettu huomioon. Asiakirjan käyttötarkoituksen ja todistusvoiman muutokset eivät ole sopineet vanhempaan asiakirjan elinkaarimalliin nojaavaan arkistoteoreettiseen näkemykseen, jossa asiakirjan elinkaaren vaiheet on varsin etupainotteisesti jo ikään

kuin lyöty lukkoon. Modernimmat jatkumomallit ottavat asiakirjaan kohdistuvat muutokset monipuolisemmin huomioon. JulkL:n ja sen sidoslakien uudistushankkeissa on lausuttu monesti tarve tarkastella lakeja yhtenä kokonaisuudessa ja arvioida lakimuutokset yhdessä. Näin on viimeksi lausuttu TiHL:n esitöissä, kun lain arkistointia koskevat säännökset tiputettiin pois valmisteluvaiheessa, mahdolliset muutokset tulee arvioida erikseen TSA:n, TiSL:n, JulkL:n ja ArkistoL:n kokonaisuuden kannalta²¹¹. JulkL 5.4 §:nkin osalta tutkielmani osoittaa, että tälle tarkastelulle on aito tarve. Tämän kokonaisuuden yhteydessä on mahdollista arvioida myös lainsäädännön pragmaattiset elementit: olisiko sisäinen työskentely tietopyyntöjen ratkaisemisen näkökulmasta helpompaa kytkeä esimerkiksi asiakirjojen kirjaamis- tai rekisteröintivelvoitteeseen²¹² kuin niiden arkistointivelvoitteeseen?

JulkL 5.4 §:ään liittyy kiinnostava mielipiteiden välinen jännite. Julkisuusperiaatteen yksi keskeinen tavoite on sananvapauden tukeminen ja pohjan luominen yleiselle mielipiteenmuodostukselle. Sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskeva julkisuusrajaus kuitenkin palvelee myös vastaavia intressejä turvan virkamiesten omaa yksityisempää mielipiteenmuodostusta. Julkisuusperiaatteen turvaama mielipiteenmuodostus kohdistuu julkiseen valtaan: valitunut kansa saa muodostettua mielipiteensä hallinnon taitamattomuudesta. Tällainen mielipiteenmuodostus on parhaiten turvattavissa tiedon julkisuudella. Virkamiesten omassa mielipiteenmuodostuksessa tavoitteeseen pyritään ei-julkisuuden perusteella, jolloin päätöksenteossa rikastutetaan ratkaisun pohjana olevia tulkinta- ja ratkaisulinjoja sekä minimoidaan riskiä siitä, että jotain keskeistä on jäänyt valmistelussa huomaamatta. Sen sijaan muussa kuin päätöksenteossa, esimerkiksi mainittakoon mainitut työhyvinvointiselvitykset, asetelma voi olla lähempänä ensimmäistä tilannetta: kritiikin kohteena on hallinnon taitamattomuus, mutta kritiikin antajana on ikään kuin hallinto itse. Jo ihmisluonteesta johtuen tällainen kritiikki tapahtuisi mieluiten katseilta suojassa. Kuitenkaan mahdolliset kiusalliseksi muodostuvat seikat eivät saa itsessään muodostua esteeksi julkisuusperiaatteen toteutumiselle, jonka nojalla kiusallisuus saattaa tulla ennen pitkää punnittavaksi julkisen vallan kanssa.

Isossa kuvassa pohdittavaksi tulee myös oikeusperiaatteiden väliset jännitteet. JulkL 5.4 §:n osalta julkisuusperiaatteen selkein vastavoima on virkamiesten mielipiteenvaihdon vapauden turvaaminen. Vaikka mielipiteenvaihdon sinällään voidaan katsoa olevan

²¹¹ HE 284/2018 vp, s. 31.

²¹² Asiakirjan rekisteröinnin ja hyvän tiedonhallintatavan yhteyksistä lisää esim. Voutilainen 2006, s. 90–97.

sananvapauden eräs keskeinen liitännäisilmiö, en olisi valmis liittämään virkamiesten mielipiteenvaihtoa ja sananvapautta kovinkaan vahvasti yhteen. Sananvapauden toteutumisen peruslähtökohta on julkisuus, viranomaistoiminnan peruslähtökohta on ei-julkisuus. Sen sijaan JulkL 5.4 §:llä voidaan nähdä selkeä yhteys asioiden valmistelun laadulliseen parantamiseen, jolloin virkamiesten mielipiteenvaihdolla on selvä yhteys PL 21 §:n oikeusturvaa koskevien säännösten kanssa: laadullisesti korkeatasoisempi valmistelu tukee asian asianmukaista käsittelyä ja hallinnon asiakkaiden oikeusturva, ja on näin yhteydessä myös hyvään hallintoon²¹³. Ääneen lausuttuna JulkL 5.4 §:stä kumpuava asetelma, että hyvän hallinnon takeena ainakin määrättyissä tilanteissa on hallinnon ei-julkisuus, vaikuttaa varsin radikaalilta julkisuusperiaatteeseen ja tottumukseen avoimesta hallinnosta peilattuna. Kenties tämä perustavanlaatuinen ristiriita heijastuu myös oikeuden pintatasolle tulkinnallisina haasteina ja vastakkaisina mielipiteinä jopa ylintä hallintolainkäyttövaltaa käyttävässä KHO:ssa.

Tutkielman pohjalta JulkL 5.4 § asettuu mielenkiintoiseen ja jännitteiseen asemaan jopa koko julkisuusperiaatteen kannalta. Viranomaisen sisäisen työskentelyn liittyminen viranomaisen tehtäviin ja näin myös julkisen vallan käyttöön aiheuttaa monia kiperiä tulkintakysymyksiä. Sisäisen työskentelyn käsite on laaja, jolloin JulkL 5.4 § voi tulla sovelletuksi monenlaisissa tilanteista ja luonteeltaan hyvin erilaisten asiakirjojen yhteydessä. Näin heterogeenisen asiakirjajoukon kattaminen yhdellä säännöksellä on kunnianhimoinen haaste, etenkin jos julkisuussääntelyn tavoitteet halutaan pitää pragmaattisuudessa ja käyttökelpoisuudessa. Nämä ovat ehdottomasti tavoittelemisen arvoisia tavoitteita, tietopyynnöt tapahtuvat ensi sijassa hallinnon ruohonjuuritasolla kirjaamoissa ja kanslioissa, ja selkeällä ja monitulkintaisuuden minimoivalla lainsäädännöllä tehokkaimmin toteutetaan kansalaisten tiedonsaantioikeuksia.

²¹³ Hyvän hallinnon laadullisista takeista lisää esim. Hautamäki 2004, s. 70–73.